



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

정부규모가 부패에 미치는 영향

2014 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

蘇 菲

정부규모가 부패에 미치는 영향

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014 년 4 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

蘇 菲

蘇菲의 석사학위논문을 인준함

2014 년 6 월

위 원 장 _____ 박정훈 (인)

부 위 원 장 _____ 김봉환 (인)

위 원 _____ 임도빈 (인)

국 문 초 록

정부의 근본적인 역할은 국가를 다스리고 국민들의 안보를 유지하는 것이다. 신공공관리론을 등장한 후에 ‘큰 정부, 작은 정부’에 관련된 논의를 계속 진행해 오며 정부규모에 대한 토론도 시작하였다. 정부규모의 크기는 각 국가의 실제 상황에 의해 많이 다를 수 있으니 통일한 기준으로 판단하는 것이 타당하지 않다. 따라서 정부규모가 크다, 작다에 대해서 논하는 것 보다 정부규모가 해당 국가의 현 상황과 부합하는지, 실제로 정부 크기가 국가에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 더 적합하다고 할 수 있다. 본 논문은 중국의 31 개 성(省)을 대상으로 선정하여 중국정부의 규모에 대해 연구하고자 한다.

또한 본 논문에서는 지금 중국 국내에서 관심을 많이 받고 있는 부패문제와 결합하여 중국의 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 초점을 맞추어 연구하고자 한다.

정부규모가 부패수준에 양(+)적인 영향을 줄 수도 있고 음(-)적인 영향을 줄 수도 있다. 본 연구는 Pooled OLS 회귀분석 방법을 활용하여 정부규모를 측정하는 재정지출이 부패수준을 측정하는 부패 사건수에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보하고자 한다. 본 논문은 종합적인 재정지출과 세분적인 기능별 재정지출 두 방면으로 정부규모를 측정한다. 먼저 city 별로 cluster 처리하여 시간적인 더미변수를 추가한 결과를 따르면, 종합적인 재정지출을 측정하는 정부규모가 커질 수록 부패수준이 떨어진다는 것으로 나온다. 세분적인 정부규모의 구성을 고려하였을 때 일반행정 지출의 비중이 커질 수록 부패수준이 높아진다는 결과로 나타났다. 또한 지역특성을 통제하기 위해 지리적인 더미변수를 추가한 후의 결과를 의하면, 모든 지역에서 전반적인 정부규모가 커질 수록 부패수준이 떨어진다는 것으로 나타났다. 하지만 세부적인 정부규모의 결과는 동부지역에서만 일반행정 지출 비중이 커질 수록 부패수준이

높아진다는 것으로 나온다. 그리고 마지막으로 정부규모와 부패 양 변수간의 내생성 문제로 인해 독립변수 정부규모를 1 년의 시차를 넣고 Lag 모델을 활용하여 이 문제를 통제하려고 시도하였다. Lag 모델의 결과는 앞에 있는 회귀분석 결과와 모두 일치한 방향의 영향으로 나온다. 따라서 종합적으로 보면, 정부규모를 감소시키려는 일반적인 의견과 달리, 전반적으로 정부규모를 증가하여 세부적으로 정부규모의 구성 중에는 일반행정 지출비중을 줄여 다른 기능의 지출로 전이하면 부패수준을 줄인다는 것을 본 연구의 실증결과이다.

이 분석결과의 실제 정책적인 함의는 반부패 정책을 세울 때 정부규모를 줄이는 것을 중심으로 하는 것이 오히려 역효과를 낼 수 있다는 점을 주의하여야 한다. 또한 전반적인 정부규모를 감소하는 것보다 세부적인 정부규모의 구성을 최적화시키는 것이 더 중요하다.

주요어: 정부규모, 부패, 재정지출, 지출비중, 중국

학번: 2012-24078

<목 차>

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 논문의 구성	3
 제 2 장 이론적 연구 및 선행연구 검토.....	5
제 1 절 부패의 의의	5
1. 부패의 정의	5
2. 부패의 유형	9
3. 부패의 원인	11
4. 부패의 영향	13
5. 중국의 부패실태	14
제 2 절 정부규모	16
1. 신공공관리론과 정부규모	16
2. ‘작은 정부’에 관한 논의	20
3. 정부규모의 측정	21
제 3 절 정부규모와 부패에 관한 선행연구 검토	24
 제 3 장 연구설계	28
제 1 절 연구문제 및 가설	28
제 2 절 변수	29

1. 종속변수.....	29
2. 독립변수.....	30
3. 기타변수.....	31
제 3 절 분석모형.....	34
제 4 절 분석방법과 분석틀.....	35
 제 4 장 실증분석 결과	 37
제 1 절 기초자료분석.....	37
1. 변수별 기초통계량	37
2. 성(省)별 종속변수의 변화.....	40
3. 독립변수와 종속변수간 관계	41
4. 표준화 계수 추정결과	43
제 2 절 회귀분석 결과	44
1. 전반적 정부규모 모형 회귀분석 결과	44
2. 세부적인 정부규모 모형 회귀분석 결과.....	48
3. 지역 더미변수 추가된 회귀분석 결과	51
4. 내생성문제에 대한 해결방안	56
5. 소결	58
 제 5 장 결론	 60
제 1 절 연구의 요약	60
제 2 절 시사점.....	61
제 3 절 한계점 및 향후 연구방향.....	63
참고문헌	65

〈표 목차〉

〈표 1〉	공직중심으로 출발한 부패의 개념	7
〈표 2〉	중국 공무범죄 행위에 관한 법적 정의	11
〈표 3〉	변수출처 및 정의	33
〈표 4〉	변수들의 기초통계량	39
〈표 5〉	독립변수와 종속변수의 상관관계 분석결과	42
〈표 6〉	전반적 정부규모와 부패수준의 단순 회귀분석 결과	42
〈표 7〉	표준화 계수 추정결과	43
〈표 8〉	전반적 정부규모 모형 Pooled OLS 추정결과	47
〈표 9〉	세부적인 정부규모의 구성 모형 Pooled OLS 추정결과	49
〈표 10〉	지역 더미변수가 추가된 최소자승법(OLS) 추정결과	53
〈표 11〉	1년 시차 lag모델 회귀분석 추정결과	57

〈그림 목차〉

〈그림 1〉	2003년-2012년 중국 전국 부패사건 입안 개황	15
〈그림 2〉	2003년-2012년 중국 공직자 인원수 변화추이	18
〈그림 3〉	2003년-2012년 중국정부 공공수입 및 지출의 변화추이	18
〈그림 4〉	2011년 OECD국가와 중국의 정부규모 비교	19
〈그림 5〉	분석틀	36
〈그림 6〉	중국 29개 성(省)별 부패수준 시간	40
〈그림 7〉	종속변수와 독립변수의 산점도	41

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

한 국가의 기본적인 의무는 국민들을 안보를 유지하는 것이며, 이 의무를 현실로 이어주는 수단은 정부를 통해 국정을 다스리는 것이다. 정부는 직능 및 역할을 효과적으로 수행하여야 국가를 순조롭게 운영할 수 있다. 그렇지 않은 경우에는 반복적인 정부 실패로 인하여 국민 불신을 일으키고, 이로 인해 국가의 안보와 사회질서유지에 큰 어려움을 가져올 수 있다. 지승우(2004)는 정부 실패에 대해 주로 두 가지 측면에서 지적할 수 있다고 주장하였다. 정부 실패 중 하나는 정부가 국민의 의지를 정확하게 대변하지 못하는 점이고, 다른 하나는 정부의 효율성의 저하이다. 부패 또한 정부 실패로 인해 발생한 것으로, 정부효율성을 떨어트리는 주요 원인중 하나다¹. 또한 지승우는 부패는 필연적으로 국가의 신뢰위기로 귀결되어 신뢰적자의 증가를 가져온다고 주장하기도 하였다. 본 논문은 중국의 정부규모가 중국의 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 연구하고자 한다.

1970년대 후반으로부터 1980년대에 들어와서 행정학 학자들은 민간의 경영방법을 정부관리 과정에 도입하며 이 방법을 바탕으로 신 공공관리론이라는 행정개혁을 실시하였다. 윤영진 등(2002)은 이 행정개혁을 ‘작지만 강한 정부’라는 기업자적 정부이론으로 정의하였다. 즉, 최소한의 도입으로 최대의 산출을 추구하는 것을 뜻하며, 국가의 통제적인 역할을 최대한 축소하고 자유시장에 맡기는 것을 뜻한다. 여기서 말하는 “작은 정부”는 정부의 실제 규모를 가리키는 것이 아니며 “적정한 정부의 크기”²를 뜻한다. 각 국가의 정치 체제, 문화 형성 및 실제 사회 환경에 따라 해당 국가에게 적절한 정부 크기가 달라진다. 예를 들면, OECD 구성국인 스웨덴등 국가는 영토면적이 좁고 인구수도 타 나라에

¹ 북경사범대학교에 출간된 “2013년 중국성급 지방정부 효율 연구보고”에 의함.

² “적정한 정부의 크기”는 구체적인 사이즈가 없다. 국가의 현 상황에 맞게 최대의 효율성을 발휘할 수 있는 정부의 크기를 말한다.

비해 적은 것에 비해 정부규모가 매우 큰 편에 속한다. 하지만 CPI(Corruption Perception Index, 부패지수)는 타 나라의 소규모 정부에 비해 비교적 낮은 편이다.³ 따라서 정부규모가 크다, 작다에 대해서 논하는 것 보다 정부규모가 해당 국가의 현 상황과 부합하는지, 실제로 정부 크기가 국가에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가 더 적합하다고 할 수 있다.

중국의 영토크기는 전세계에서 3 위이며 인구수는 세계 1 위이다. 이러한 방대한 국가를 다스리기 위해선 막대한 정부지출과 인력을 필요로 하는 것이 웅담하다. 하지만 대다수는 정부규모를 평가할때 주로 절대적인 정부지출 및 공무원의 수 등 직관적인 수치만 고려한다. 따라서 사람들은 쉽게 중국의 정부규모가 크다는 생각을 할 수 있다. 하지만 정부규모를 고찰할 때 상대적인 규모를 보는 것이 더 적절하다. 이는 정부규모는 상대적인 것이며, 단순한 정부지출 등의 직관적인 관점으로 단정지을 수 있는 것이 아니기 때문이다. 본 논문은 상대적인 관점에서 중국의 정부규모를 연구할 것이다.

부패는 전세계적으로 퍼져있는 불치병과 같다. 부패에 대한 문제해결과 연구는 예전부터 지금까지 행정학 영역에서 계속 주목받고 있는 우리가 풀어야 하는 중요한 과제이다. Li Xueqin(1997)은 부패는 경제금융 영역뿐만 아니라 국가안보, 부동산, 토지임대, 건축 등 정치적-문화적-사회적인 영역, 그리고 각 당파(党派), 정부조직 및 NGO(Non-Governmental Organization, 비정부단체)에까지 만연하다고 밝혔다. 부패의 위해성(危害性)은 매우 심각하고 국가와 국민에게 큰 해를 끼칠 수 있다. 특히 중국의 부패문제는 주로 정치적 및 체제적인 측면에서 일어난다. 본 논문은 주로 정치정책 및 체제제도를 결정하는 주체인 정부조직이 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 연구하고자 한다.

W.Q. Judge(2011)등 은 부패에 관한 선행연구를 수집하여 메타분석을 진행하였다. 이 분석결과, 경제적 및 사회적 요인보다 정치적·법적 요인이

³ 국제투명기구의 연구를 의하면, 2011 년 스웨덴의 CPI 점수는 9.3 로 나오며 중국은 3.6 로 나온다. 또한 2013 년의 OECD 보고서의 통계결과를 따라, 2011 년 스웨덴의 정부규모, 즉 국내총생산 대비 정부총지출의 비중은 51.2%로 나오며 중국은 23.9 로 나온다.

부패와의 상관성이 더 강하다는 것이 밝혀졌다. 이러한 요인들은 부패의 원인이 되기도 하지만 부패의 영향을 받기도 한다. 현재 공개된 논문중에는 주로 부패의 결정요인에 관한 연구가 많으며, 그는 향후 연구는 조직과 부패의 관계에 대해 많이 연구하고자 권하였다.⁴

본 논문은 조직의 크기, 즉 중국의 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 연구하고자 한다. 이 영향을 분석하기 위해 중국의 29 개 성(省)의 데이터를 모아 Pooled OLS 회귀분석을 진행할 것이다. 또한 중국의 영토 크기 특성상 지역마다 문화적이거나 경제적인 특성이 많이 상이할 수 있다. 이러한 지역 특성을 통제하기 위하여 Area 더미변수⁵를 활용하여 분석하고자 한다.

제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구는 중국 각 지방 통계청의 통계년감에서 기록된 데이터를 이용하여 Pooled OLS 회귀분석 방법을 활용하고 연구할 것이다. 본 연구의 시간적인 연구 범위는 2007 년부터 2011 년까지로 정하였다.⁶ 연구 대상은 중국 34 개 성(省) 중에는 정치체제 및 지역 특성으로 인해 홍콩, 마카오,

⁴ 이 연구는 ABI/Information database 에서 corruption 과 many countries 가 키워드로 검색하며 최종 42 개 학술문을 연구대상으로 정하였다. 여기는 메타분석 방법으로 양적 연구를 진행하였다. 1995 년부터 2006 년까지 42 개 학술문 중의 511 개 변수들은 정치적·법적, 경제적과 사회적 요인으로 나누어 검증하였다. 결과를 보면 정치적·법적인 변수는 부패와의 상관성이 제일 높게 나왔다.

⁵ 본 논문에서 설정된 AREA 변수는 중국의 31 개 성(省)을 문화 및 경제적인 특성으로 인해 동부지역, 중부지역과 서부지역으로 나누어 볼 것이다. 즉, 동부지역은 Beijing, Tianjin, Hebei, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong 과 Hainan 을 포함하고 중부지역은 Shanxi, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei 와 Hunan 를 포함한다. 그리고 서부지역은 Inner Mongolia, Guangxi, Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet, shaanxi, Gansu, Ningxia 와 Xinjiang 를 포함하고 있다.

⁶ 본 연구의 시간적인 범위는 후진타오(胡錦濤) 前주석은 집정하는 10 년 동안을 시작으로, 2003 년부터 2012 년까지로 정하였다. 하지만 중국정부는 2006 년에 정부재정 개혁을 실시함으로 정부의 지출 분류방법을 많이 변화하였다. 이로 인해 2003 년-2006 년의 정부지출은 2007 년 후의 정부지출 데이터와 같이 비교할 수 없게 된다. 또한 2012 년에는 중국의 지도자 교체시기였으므로 정책실시에 대해 영향을 미쳐 본 연구에서 사용할 데이터까지 영향을 줄 수 있기 때문에 제외시켰다.

신강(新疆), 티베트(西藏) 그리고 타이완(臺灣) 등 지역을 제외한 최종 29 개의 성(省)을 선정하였다.

본 논문의 연구방면은 두 가지로 나누었다. 첫번째는 중국의 정부규모가 부패와 어떠한 관계를 가지고 있는지에 대한 전반적인 고찰이다. 두번째는 중국의 정부규모를 구성하는 세부적인 요소들이 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구이다. 또한 더욱 정확한 결과를 위하여 시간적, 지리적인 더미변수를 추가하였다. 그리고 정부규모와 부패 간의 내생성 문제를 통제하기 위해 lag 모델을 활용하여 이 문제의 해결방법을 탐색해보고자 한다.

전체 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제 1 장 서론에서 연구의 목적 및 필요성 그리고 연구방법과 연구범위를 설명한다. 제 2 장에서는 정부규모와 부패의 이론적인 배경 및 선행연구를 소개하고 검토하고자 한다. 그리고 중국은 세계의 대부분 국가의 정치체제와 다르므로 중국에서 부패와 정부규모를 어떻게 정의하는지에 대해 구체적으로 소개할 것이다. 제 3 장에서는 본 논문의 연구 문제, 가설 및 분석틀을 설명하도록 한다. 그리고 제 4 장에서는 Pooled OLS 회귀분석의 방법으로 결과를 도출하여 제시하고 중국의 실제 현황을 고려하면서 분석할 것이다. 마지막 제 5 장에서는 전체적으로 연구결과를 요약하고 본 논문의 시사점 및 향후연구의 방향을 제시한다.

제 2 장 이론적 연구 및 선행연구 검토

제 1 절 부패의 의미

A. Mungiu(2006)가 부패는 보편적인 현상이며 인간의 본성, 즉 탐욕스러움과 이기심이 변하지 않는 한 부패 문제는 계속 유지될 것이라고 주장한다. 그러하므로 근본적으로 부패문제를 해결하는 것은 불가능한 것이므로 각 정부들은 반부패 감시체제를 마련하여 이를 통제하려고 노력한다. 본 논문에서는 주로 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는지를 연구하고 이 연구가 반부패 정책을 확산 및 개선시키는 것에 조금이나마 참고가 될 수 있기를 바란다.

1. 부패의 정의

부패에 관한 연구가 행정학 영역에서 학자들의 지속적인 주목을 받고 있다. 부패의 개념에 관련된 연구는 행정학, 정치학, 법학 등 영역에서 각 분야별로 지속적으로 진행되어 왔다. 그럼에도 불구하고 부패의 개념에 대해선 아직도 통일된 바 없으며 그에 관한 논의는 아직도 행정학 영역의 중요한 과제중 하나이다. 우선 일반적인 부패의 개념을 살펴보고자 한다.

1.1 일반적인 정의

부패는 행정학에서 오래묵은 화제이며 문제이다. Pranab B.(1997)는 부패는 다양한 유형이 있으며 항상 존재하는 것이라고 정의하였다.

부패는 권력의 존재로 생기는 것으로 볼 수 있다. Stapenhurst F.와 Langseth P(1997)는 부패를 사적인 이익이나 어떠한 조직의 공통적인 이익을 추구하기 위하여 공권력을 남용하는 것으로 정의하였다. 또한 이종원과 김영세(2000)는 대표적인 부패행위는 수익성이 높은 계약을

따내는 대가로 거액의 돈을 공직자에게 주는 것이라고 하기도 했다. 이러한 부패의 개념은 대부분의 사람들의 부패에 대한 인식과 일치한다. 하지만 부패는 변화한다. 사회의 발전에 따라 정부의 기능도 매 순간 변하고 있다. 정부기능의 변화에 따라 부패 행위를 진행하는 방식과 분야도 같이 변화하며 부패의 개념도 이를 따라 변형되고 있다. 요즈음에는 민영화와 같이 정부의 업무역할을 점점 사적영역으로 옮김 등 부패발생의 분야에도 변화가 일어나고 있다. 이러한 변화로 인하여 부패에 관한 문제는 더이상 정부 및 공공조직에서만 나타난 문제뿐만이 아니며 사적영역에서, 특히 공공영역과 사적영역 사이에 있는 즉, 이른바 회색지역에서 많이 나타난다. 하지만 본 연구는 주로 정부조직 및 공공기관에서 업무하는 공직자들을 대상으로 연구함으로써 사적영역에 관한 것은 생략할 것이다.

1.2 직책중심적•시장중심적•공익중심적인 정의

일반적인 통념과 달리 Heidenheimer A. J., Johnston M.과 LeVine V. T (2009)는 공직중심으로부터 시작하여 부패를 정의하였다. 그들은 부패의 개념을 직책중심적•시장중심적•공익중심적인 크게 3 가지 정의로 나누어 <표-1>과 같이 정리하였다. 요약하자면, 직책중심의 정의는 공직자가 부여된 책임을 일탈하고 준수하여야 하는 규범을 어긋나는 것이며, 시장중심의 정의는 공직자가 그의 수입을 최대화시키는 행동을 하는 것이고 공익중심의 정의는 앞에 두 가지 정의보다 더 폭넓은 개념으로 공익의 개념과 결합하여 공직자가 공공의 이익을 해치고 사익을 제공하는 자에게 편의를 해결해주는 행위를 일컫는다. 중국에서는 부패에 대한 정의가 공익중심의 개념과 가깝다.

<표-1> 공직중심으로 출발한 부패의 개념

직책중심의 정의	David H. Bayley (1966)	부패는 뇌물 수수의 행위와 긴밀한 연관성이 있으며 사적인 이익을 위해 직권을 남용하는 것이다.
	J.S. Nye (1967)	개인사정 및 금전적인 이익 그리고 명예를 얻으려는 공직자는 부여된 책임을 등한시 하거나 특정 개인사(事)를 위해 규칙을 어기는 등의 부패행위이다. 예로는 뇌물 수수 및 친족 등용 그리고 횡령 등 의 형식이 있다.
시장중심의 정의	Jacob Van Klaveren (1957)	부패를 저지른 공직자는 그의 직책을 비즈니스로 여기며 본인의 이익만을 최대화시키려고 한다. 공직자의 수입은 시장의 상황과 국민들의 수요에 따라 좌우된다.
	Nethaniel H. Leff(1964)	개인 혹은 집단이 법적으로는 규제를 어긋나지 않았지만 관료체제의 의사결정 과정에 영향을 미치게 되는 부패행위이다.
공익중심의 정의	Carl J. Friedrich (1972)	특정한 일에 대한 책임을 지는 실권자가 존재하는 곳엔 항상 부패가 함께 공존한다. 여기에서 말하는 부패는 국민들의 공공이익(public interest)을 침해하는 것을 가리킨다.

1.3 영역별 정의

이종원과 김영세(2000)는 부패의 개념에 대해 정치, 행정 및 관료, 사법제도 그리고 민간부문의 영역별로 나누어 정의하였다고 다음과 같이 정리하였다.

우선 정치적인 부패 행위자는 주로 선출직 공직자와 대통령이 임명하는 공직자가 있다. 이러한 형식의 부패를 저지른 동기는 선거 및 정치자금의 조달 관련 등 자신의 지위를 이용하여 개인적인 이익을 추구하는 것이다. 또한 정치적인 부패는 정책의 의사결정을 조작하여 국민들의 가치관 및

도덕관을 왜곡할 수 있으므로 어떠한 형식의 부패보다도 더 심각한 영향을 미친다고 주장한 바 있다. 중국에서는 대통령이 없지만 고위직 공무원의 자리는 국민의 투표가 아닌 조직내부에서 임명을 받는 식으로 진행된다.

행정적 및 관료적인 부패행위는 문자 그대로 행정부문에서 일어나는 것이며 이러한 부패의 기본 표현형식은 직무태만에 있다. 따라서 공직자의 대응성과 책임성에 대한 인식이 부족하므로 효율성도 낮다. 이러한 공직자들에게 재량권을 부여하면 권력남용의 현상이 일어날 수 있다.

사법제도적인 부패는 법률 위반에 대해 초점을 맞춘 부패의 정의이다. 이는 주로 관련 영역의 법률이나 제도의 결함이 있으므로 발생한다. 사법제도적인 부패를 연구하는 것은 부패가 일어난 후에 그 사건에 대한 개선책을 찾는 것에 그 의미를 둔다. 제도의 허점으로 인해 발생한 부패행위이므로 사전에 통제하는 것이 매우 어렵다.

마지막 민간부문의 부패는 주로 민간부문 사이나 내부에서 그리고 민간부문과 공공부문 사이에서 많이 일어나는 부패의 정의이다. 민간부문에서는 주로 예산 과다책정, 생산수율의 조작과 탈세 등의 수단을 통해 부패가 이뤄진다. 공공부문과 연관성이 있을 때 주로 공직자가 특정한 개인이익을 얻기 위해 민간부문에 정책혜택을 주는 방식으로 진행된다. 본 논문에서는 주로 행정적 및 관료적인 부패의 정의를 중심으로 연구하고자 한다.

1.4 중국의 부패정의

앞에서 제시된 개념은 보편적인 부패 개념이며 서양적인 학자들의 연구로 위주였다. 서양 학자들은 행정학에 대한 연구가 중국보다 일찍 시작함으로 많은 기초 이론이 서양적인 시각에서 출발하여 구축되었다. 하지만 서양 국가와 비서양 국가간에는 수많은 차이점이 있다. 특히 중국의 정치체제는 공산주의이기 때문에 이에서 나타나는 부패행위의 형식이 다른 서양 국가들과 다르다. 따라서 서양의 이론을 그대로 본 연구에 도입하는 것보다 실제로 중국에서 부패에 대해 어떻게 정의하는지에 대한 별도의 검토가 불가피하다.

Ko K., & Weng C. (2011) 의 연구에 따라 중국에서 부패에 대해 정의는 타 나라와 다르게 공직자들이 사익을 추구하는 행위뿐만 아니라 공공이익을 저해하는 행위도 부패라고 정의한다. 또한 김영문(2004)은 중국에서 일어난 부패 사건은 보편적인 정의된 부패 행위와 달리, 합의를 공익을 내세워 조직의 이익을 추구하거나 조직 자체가 직접 내지 간접적인 경제활동을 하는 과정에서 이루어지기도 한다고 밝혔다. 또한 중화인민공화국의 형법⁷에 근거하면 부패에 대한 명확한 정의가 규정되어 있지 않으며 부패 행위⁸에 대해서만 대강 정의되어 있다.

중국은 타 국가들, 특히 서양 국가와 부패에 대한 개념이 다르다. 서양논리와는 달리 중국의 부패행위는 사익을 추구하는 것을 중심으로 정의하는 것보다 공익을 훼손하는 것을 중심으로 정의한다. 또한 Ting Gong(1994)는 중국에서 정의된 부패문제는 법적으로 규정된 범죄보다 개인적인 도덕성 문제에 더 책임을 두는 것이 우선위라고 밝혔다⁹.

2. 부패의 유형

부패의 개념과 같이 부패의 유형에 관한 개념도 여러가지 상이한 논의가 있다. 우선 Frederick(1997)의 연구에 의하면 부패가 그의 심각성에 따라

⁷ 중화인민공화국형법은 1979 년 처음으로 공포되고 실시되어 부패에 대해 탐오죄로 정의하였다. 그후에 1997 년에 공포된 신형법은 1979 년의 형법중에 탐오에 관한 것을 포함하며 독직죄까지 추가하여 부패 죄명이 많아진다. 2006 년에 회사 및 기업들의 뇌물수수죄를 포함시키고 2011 년 외국공직자 및 국제공공조직관원에 대한 뇌물수수죄를 추가하였다고 高銘暄(2011)은 제시하였다.

⁸ 현재 실행중인 중화인민공화국 형법에 의하면 부정부패의 행위에 대해 크게 세가지로 나누어 규정한다. 즉, 탐오뇌물죄, 독직죄와 국가기관업무인원 직권을 이용하여 국민의 개인적인 권력 및 민주적인 권력을 침범하는 죄(이하 ‘권력침범죄’로 표시함)가 있다. 제 8 장 탐오뇌물죄 제 382 조에 따르면 탐오죄는 국가공직인원은 직무의 편리를 이용하여 횡령, 절취(竊取), 편취(騙取) 및 기타 불법적인 수단으로 공공재를 점유하는 경우이다. 또한 탐오뇌물죄중에는 구체적으로 14 종의 죄명을 규정하였다. 제 9 장 독직죄 제 397 조에 따르면 독직죄는국가기관일군이 직권을 남용하거나 직무에 태만하여 공공재산과 국가, 인민의 이익에 중대한 손실을 초래하였을 경우이다. 여기서 독직죄에 대해 총 37 종의 죄명을 규정하였다. 권력침범죄는 7 종의 죄명이 있다.

⁹ Ting Gong(1994)는 부패란 도덕적인 타락이라고 주장하였다.

크게 두 가지로 나눌 수 있다고 한다. 즉, 작은 부패 또는 생계적 부패(petty corruption)와 큰 부패(grand corruption)이다. 작은 부패는 공직자들의 임금이 극도로 적어서 살림을 위해 할 수 없이 작은 지대를 추구하는 부패 유형이며, 큰 부패는 고위직 공직자들이 의사결정 과정을 조작하여 대형적인 공공 계약에 연루되는 것이다.

또한 금희연 외(2004)는 부패행위의 주체에 따라 주동적 부패행위와 피동적 부패행위로 나누었다. 주동적 부패행위는 공익자가 부패의 주체로서 자신의 권력을 남용하여 뇌물을 수수하는 것이다. 피동적 부패행위는 주로 일반인이 주체로서 뇌물을 주는 면에서 말하는 것이다.

그리고 중국학자 李彦(1998)는 다양한 색깔로 부패의 변천공식을 표현하여 부패행위의 심각한 정도에 따라 분류하였다. 즉 빨간색 부패-회색 부패-자줏색 부패-검은색 부패로 분류하여 제시하였다. 빨간색 부패는 중국공산당의 대표적인 색깔로서 공직자가 정성껏 국민의 행복을 위해 일하는 것을 의미한다. 회색 부패는 기본적인 부정행위를 시작하며 부패로 나아가는 첫 단계이다. 자줏색 부패는 국민을 위한다는 가식을 위장하여 국민의 이익에 손실을 초래하는 것이다. 이러한 부패는 강한 사기성을 가지고 있다. 그리고 마지막 검은색 부패는 엄밀하게 진행되는 심각한 악성 부패행위이며 더욱 심한 위해성(危害性)을 초래할 수 있다.

다시 중국의 법적인 부패분류에 대해 살펴보면, 중국검찰년검 및 1997 년 공포된 중국인민공화국형법에 따라 중국에서는 부패를 직무범죄라고 부른다. 직무범죄는 주로 두 가지 유형의 부패 행위를 포함한다. 하나는 경제적인 부패행위이며 하나는 비경제적인 행위이다. 경제적인 부패행위 또는 탐오뇌물(貪污賄賂)은 횡령(貪污), 수뢰(受賂), 공금횡령(挪用公款), 집체사분(集体私分), 거액재산출처불명죄(巨額資產來源不明) 및 기타로 나눈다. 비경제적인 부패행위 또는 독직침권(瀆職侵權)은 직권남용(濫用職權), 직무소홀(玩忽職守), 순사무패(徇私舞弊) 및 기타가 포함되어 있다. 구체적인 정의는 <표-2>와 같이 정리하여 제시한다.

<표-2> 중국 직무범죄 행위에 관한 법적 정의

횡령	국가공직인원이 직무의 편리를 이용하여 횡령, 절취(竊取), 편취(騙取) 및 기타 불법적인 수단으로 공공재를 점유하였을 경우
수뢰	국가공직인원이 직무의 편리를 이용하여 남에게 재물을 요구하거나 불법으로 재물을 받고 타인을 위해 이익을 도모하였을 경우
공금횡령	국가공직인원이 직무의 편리를 이용하여 공금을 개인으로 횡령하고 사용하거나 불법활동을 진행하는 것, 거액의 공금을 횡령하여 영리적인 활동을 진행하였을 경우
집체사분 (集体私分)	국가기관, 공기업, 기업, 사업단위 및 인민단체가 국가 규제를 어긋나 단위(單位)의 명분으로 거액의 국유자산을 단체의 개인한테 나누어주었을 경우
거액재산 출처불명죄	국가공직인원의 재산 또는 지출은 합법적인 수입보다 거대한 차액이 있으며, 그 자산의 출처를 설명하지 못하였을 경우
독직침권	국가기관 공직인원이 직권을 남용하거나 직무에 태만함으로 인해 공공재산과 국가 및 국민의 이익에 중대한 손실을 초래하였을 경우
직권남용	국가공직인원이 법률이 규정된 권한과 절차를 어긋나 직권을 남용하여 공공재산과 국가 및 국민의 이익을 중대한 손실을 초래하였을 경우
직무소홀	국가기관 공직인원이 직무에 태만하거나 직무책임을 이행하지 않으므로 인해 공공재산과 국가 및 국민의 이익에 중대한 손실을 초래하였을 경우

출처: 중국직무범죄예방사이트 <http://www.yfw.com.cn>

3. 부패의 원인

부패의 근본적인 원인은 공직자의 독점적인 권력과 재량권에 있다고 이종원과 김영세(2000)는 주장하였다. 또한 금희연 외(2004)는 중국에서

부패가 일어난 원인은 정부부문의 집중화된 권력이 부패의 존재에 기회를 제공하기 때문이며, 이러한 기회를 이용하려는 심리적인 경향을 증대시킨다고 하며, 부패를 심리적인 요인, 체제적인 요인 그리고 사회문화적인 세 가지 요인으로 나눌 수 있다고 주장하였다. 여기서 말하는 심리적인 요인이란 인간의 탐욕적인 본성에 의해 연루된 부패 문제이다. 사람들은 위험과 이익(risk&benefit)에 대해 계산할 때 실(失)보다 득(得)이 더 크다면 그 부가된 가치를 갖고 싶게 되며 이가 바로 부패행위의 시작이 된다. 체제적인 요인은 한 국가의 제도 및 체제의 불완전함으로 부패문제를 저지를 수 있는 기회를 제공하는 것을 의미한다. 마지막으로 사회문화적인 요인은 주로 역사 및 문화의 오래된 관습으로 발생된 부패행위를 의미한다.

王邦佐 외(2000)는 중국사회에서의 부패현상 만연의 원인을 세 가지로 나누었다. 첫 번째는 공공권력의 제도화 문제이다. 여기서 말하는 제도화 문제는 감시체제가 불완전하다는 의미보다 감시체제의 집행력이 낮다는 것을 의미한다. 두 번째는 구(舊)체제가 신(新)체제로 전환되는 과정에서 나타나는 부패문제이다. 구 체제가 신 체제로 바뀌는 불안정적인 상황 속에서 규제의 불완전함으로 인해 공직자에게 부패행위의 여지를 허락하는 헛점이 발생한다. 중국에서는 시장경제와 계획경제가 동시에 존재하며, 급진적인 경제발전을 위하여 정부개입이 아직도 많이 필요하다. 여기서 발생할 수 있는 가장 큰 문제는 정치, 권력과 경제의 유착이다. 즉, 개인의 이익을 최대화시키려는 경제활동 주체들은 공직자들한테 뇌물을 제공하는 동시에 공직자들은 권력을 남용하여 사적인 이익을 추구하거나 정책적인 편리를 두고 특정 수혜자들에게 이를 제공하는 것이다. 세번째는 정치체제의 불완전성 때문에 부패문제가 가중되는 것이다. 특히 지금 중국에서 실시하고 있는 정치체제는 권력이 과도하게 집중됨으로 권료주의 문제 발생의 여지가 크다하다. 이로 인하여 분권화 정책을 실시하지만 지방정부에게 권력을 분화하는 과정중에 제대로 감시할 수 있는 수단이 아직 부족하기 때문에 다소의 권력을 통제하지 못하는 경우가 많다. 이 같은 관리체제의 헛점 때문에 부패 행위가 발생한다.

또한 중국을 포함한 한국 등 동양권에서 흔히 보이는 공실주의의 문제도 부패행위 발생에 크게 도모한다. 이를 중국에서는 ‘관씨’ (關係) 라는 사회현상으로 일컫는데, 중국 내 ‘관씨’ 의 역사는 매우 깊다. 사람들은 공정한 수단을 이용하는 것보다 관계를 이용하는 것이 더 편리하고 만족스러운 결과를 얻을 수 있다고 인식하고 있다. 마지막으로 중국뿐만 아니라 전세계에서 부패 문제를 발생시키는 근본적인 원인은 인간의 탐욕적인 본성이다.

4. 부패의 영향

부패는 한 국가의 경제, 정치 및 문화에 대해 부정적인 영향을 끼치며 결국 국가의 패망을 일으킬 수 있을 정도로 위험한 행위이다.

王邦佐 외(2000)는 중국의 실제 상황과 결합하여 부패의 위해성(危害性)을 세 방면으로 정리하였다. 우선 정치적인 면에서 부패가 정부의 이미지를 해치고 국민들의 정부불신을 초래하며 국가의 안정성에 영향을 미칠 수 있다. 또한 부패가 국가의 정치적인 개혁 및 민주화 과정을 방해하며 정부의 업무 효율성 및 공정성이 낮아질 수 있다. 그리고 경제적인 방면으로 보면 부패가 현대화 시장의 발전을 방해할 수 있으며 국가의 자원낭비 문제를 초래할 수 있다. 부패는 중국의 사회주의적인 시장경제의 건강한 발전에 영향을 미쳐 경제체제의 실행을 저해한다. 뿐만 아니라 부패는 사회자원의 분배 불평등 및 비도덕적인 경쟁행위를 유발할 수 있다. 마지막으로 문화적인 면으로는 부패가 국민들의 가치관을 왜곡하며 도덕성을 타락시킬 수 있다.

그럼에도 불구하고 모든 일에는 양면성이 있듯이 부패도 사회발전에 대해 어느 정도 긍정적인 영향이 있다고 주장하는 학자들이 있다. 이를 주장한 대표적인 학자인 Nathaniel H. Leff(1964)는 부패가 일정한 조건하에 경제성장 및 관료간의 경쟁을 격려할 수 있으며 경제발전의 가속과 유지에 기여할 수 있다고 주장하였다. 또한 Colin Leys(1965)는 부패로 인하여 관료들에게 인센티브를 제공하여 형식주의(red tape)의 비효율성을 제거함으로써 업무과정의 효율성을 제고할 수 있다고 밝혔다.

5. 중국의 부패 실태

현재 중국 내 가장 중요한 이슈는 공직자들의 업무 청렴 문제이다. 하지만 중국정부는 조직내부의 부패 심각성에 대해 깨닫는 데에 오래 시간이 걸렸다. Melanie Manion(2004)는 1982 년 초 중국지도자들은 정부의 부정부패 문제가 심각한 수준인 것으로 인식되었다고 밝혔으며, Alan P.L. Liu(1983)는 1980 년대 중국 정부가 부패 통제에 관한 가장 중요한 수단은 1978 년에 중국공산당 중앙기율검사 위원회¹⁰를 설립하는 것이라고 주장하였다. 1997 년 중국 공산당은 ‘중국공산당당원 영도간부 청렴 규범 (《中國共產黨黨員領導幹部廉潔縱政若干准則》)’¹¹을 제정하였고 2003 년에 처음으로 공산당 내부 감독조례를 나왔다. 이 규범이 생김으로 중국의 부패에 대해 법적으로 정의하였고 이를 더 표준화시켰다. 그리고 2003 년에 중국 정부는 국제반부패조직에 가입하고 유엔반부패 공약에서 서명하였다. 2005 년에 중국 정부는 처음에 정식으로 부패에 대한 처벌 및 예방 체제를 실제적인 정책으로 세우는 것에 대해 제안하였고 2008 년에 전면적으로 이를 도입하였다.

2013 년에 들어서서 중국의 제 7 대 주석 시진핑(習近平)은 중국공산당 제 18 기 중앙위원회 전체 회의 등 여러 중요한 자리에서 부패문제에 대해 많은 관심을 보이는 모습을 보였다. 시진핑 주석은 반부패 정책을 하층 지방조직에서 고위직 중앙조직까지 동시에 진행하여야 하며 권력 통제를 위한 규정 및 체제까지 철저히 마련하여야 한다고 말했다. 제 18 대 전체회의가 끝난 후 석달만에 청급(廳級)이상 간부 27 명이 파면되었으며, 2013 년 9 월까지 공직자들 10.8 만여명이 부패행위로

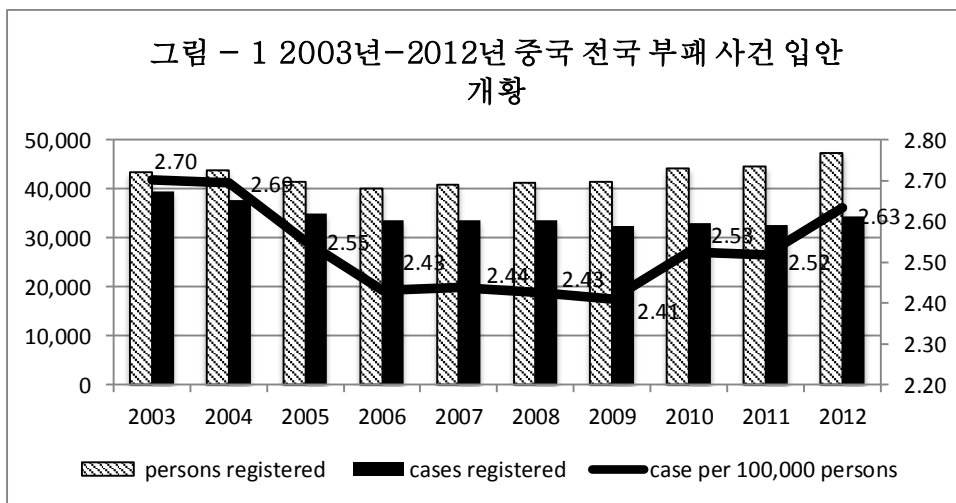
¹⁰ 중국공산당 중앙기율검사 위원회는 1978 년 12 월에 중국공산당 제 13 제 3 중회의에서 이 위원회를 건립하는 결정을 통과하였다. 이 위원회는 중앙정부에 속하며 반부패 및 공직자 청렴문제를 중심 직능으로 한다. 이 위원회 안에 27 개의 직능부처가 있다. 즉, 행정부서, 조직부, 홍보부, 연구실, 법규실, 당풍(黨風) 정풍(政風)감독실, 신방(信訪)실, 중앙순찰 업무지도 소위원회, 사건감독 관리실, 제 1- 제 12 기율검사실, 사건 심리실, 조직내부 감독실, 국제협력국, 기관사무 관리국, 기관 당 위원회와 퇴직인원 관리실이 있다. 그 중에 제 6-제 12 기율검사실은 각 지방정부에 있는 지부와 연락하여 감독한다.

¹¹ <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/11012898.html>

처벌받았다. 그리고 현재 제 2 차 반부패 5 년 계획도 작성되어 실시되고 있다.

중국정부뿐만 아니라 중국의 국민들도 부정부패에 대해 많이 관심을 보여주었다. 정보화 시대로 들어와서 국민들은 대중매체 및 인터넷을 통해 국가 정책 및 정치를 많이 참여하며 이러한 국민들의 정책과 정치에 대한 관심은 정부 및 개인단체 외의 제 3 의 감시체제가 된다.

마지막으로 <그림-1> 과 같이 2003 년도부터 2012 년도까지 10 년간의 중국 전역의 부패사건 입안(入案) 수치로 중국의 부패 현황에 대해 실례를 들어 보이고자 한다. 100,000 만 명의 인구를 택해 분석해 나온 추정선을 보면 2003 년도부터 2006 년도까지 부패수준이 2.5 의 하락세를 보였고, 2007 년도부터 2009 년도까지 전체적으로 안정적인 수치를 보이다 2010 년도부터 2012 년도까지 또다시 상승하는 추세를 보였다. 또한 입안 인원수와 입안 사건수를 함께 보면, 2012 년은 2003 년보다 입안수가 적지만 입안 인원수가 많이 늘어났다. 즉, 중국의 부패는 개인적 부패에서 집단적 부패로 변하고 있는 것을 볼 수 있다.



자료: 2003-2012 중국 통계 년검

제 2 절 정부규모

1. 신공공관리론과 정부규모

1970년대 후반으로부터 1980년대에 들어와서 신공공관리론이 등장하며 더 효율적인 정부를 실현하기 위해 민간부문의 경영방법을 정부의 관리방식에 도입하였다. 즉, 정부가 기업과 같이 운영되고 국민은 고객이며 공직자는 서비스 제공자의 개념이 된다는 것이다. 정정길(2011)은 신행정학자들이 정부가 고객중심주의적인 관리 방식을 도입하는 것과 일선현장에서 업무하는 공직자들의 재량권을 확대화하는 것이 중요하다고 한다. 그리고 국민들의 참여도 중요하다고 주장하였다. 즉, 시장주의적인 경쟁원리 및 업무 자율성을 강조하며 정부의 효율성 제고에 초점을 맞추는 것이다. 또한 윤영진 등(2002)은 이러한 원리를 도입하는 목적은 정부의 효율성 및 대응성을 제고하기 위한 것이라고 한다. 이 목적을 실현하기 위해 각 국가들이 공통적으로 추진한 정부개혁과 혁신의 방향은 ‘작지만 강한 정부’라는 이론이라고 정정길(2011), 정용덕(2002), 지승우(2004)와 윤영진 등(2002)은 주장하였다. ‘작지만 강한 정부’는 최소의 도입으로 최대의 산출을 추구하는 것을 뜻하며 불필요한 중복적인 정부기능을 감소시키거나 민간기업에게 이양시키는 작지만 효율성이 높은 정부를 의미한다. 또한 진종순(2005)은 1990년대 이후 세계 각 국가의 국민들은 조세를 부담하는 데에 거부감이 강해지며, 비효율적인 정부운영에 실망감을 많이 느끼게 되었다고 한다. 이로 인해 ‘작지만 강한 정부’라는 주장은 국민들의 많은 지지를 받았다.

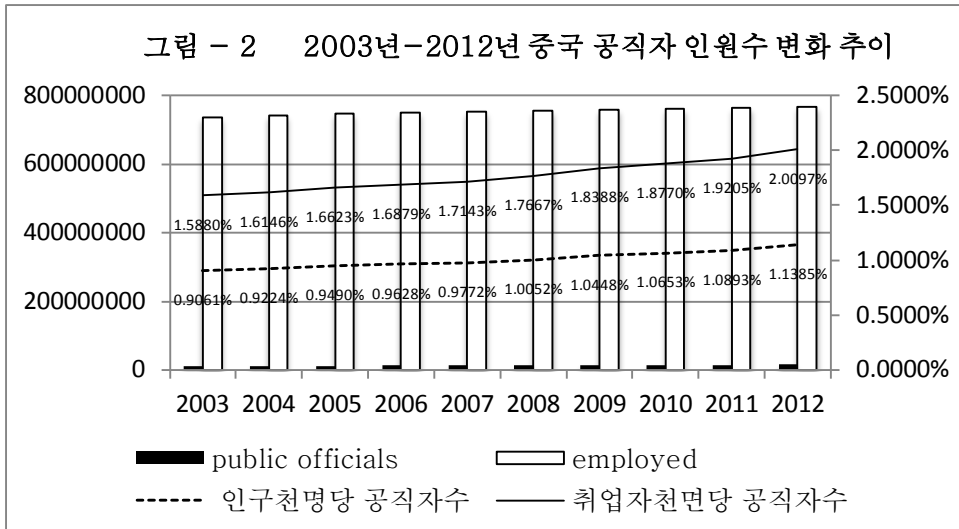
A.M. Wu(2012)은 여러 국가가 그의 정부규모의 확장을 저지하거나 그의 크기를 줄이려는 ‘작은 정부’ 운동을 많이 시도해보았다고 한다. 중국도 예외없이 정부규모를 통제하려고 많은 노력을 하고 있다. 특히 중국은

1982 년부터 중국국무원(國務院)에서 실시된 大部制 행정개혁¹²은 바로 ‘작은 정부’를 구현하려고 마련된 정책이다. 이 개혁을 통하여 정부규모의 크기를 조절하기 시작하였고 2013 년에 제 7 차의 개혁을 실시하였다. 중국국무원(國務院)의 부처 수는 1982 년의 100 개에서 지금의 27 개로 줄었지만 중국의 정부규모는 ‘감소 - 팽창 - 재(再)감소 - 재(再)팽창’의 이상한 악순환에 빠지게 되었다. 중국인민대학교 교수 Fang Fuqian(2007)의 연구에 의하면 중국 공무원 인원수의 증가 속도는 사회인원의 취직 중수의 증가속도보다 훨씬 높으며 大部制 행정개혁을 실시하지 않으면 정부규모가 지금보다 더 커질 수도 있다고 밝혔다.¹³ 더 직관적으로 제시하기 위해, 본 연구는 <그림-2>와 같이 인력규모와 재정규모의 변화를 보여주고 있다. 아래와 같이 <그림-2>는 2003 년부터 2012 년까지 중국의 공직자¹⁴ 인원과 취업자 인구를 함께 제시하고 있다. 여기서 보면 중국의 공직자 인원이 전국 총 인구에서 차지하고 있는 비율은 2003 년의 1.588%부터 2012 까지의 2.009%로 증가하였고 공직자 인원이 총 취업자 인원에서 차지하고 있는 비율은 0.9%에서 1.138%만 증가하였다. 하지만 실제 공직자 인원 수는 2003 년에 대비하여 2012 년까지 31.65%가 증가하는 동시에 취업율은 10 년 간에 4.025%만 증가하였다. 또한 <그림-3>을 보면 2003 년부터 2012 년까지 10 년간에 중국 정부의 공공 지출이 국내총생산에서 차지하고 있는 비율이 계속 올라가고 있는 추세를 볼 수 있다. 그 비중은 2003 년의 12.686%에서 2012 년의 20.634%로 0.5 배 이상 대폭 증가되었다.

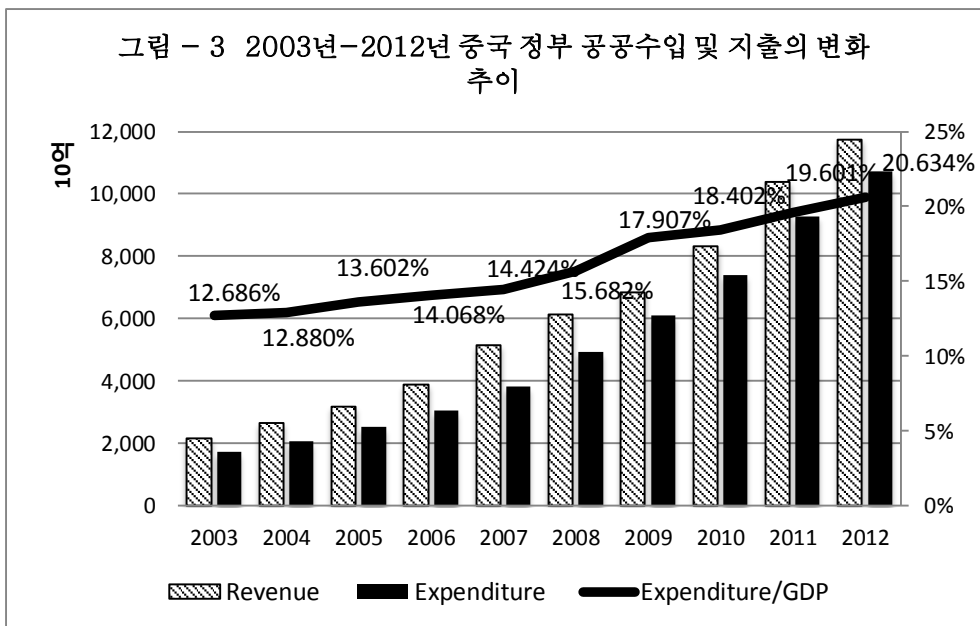
¹² 大部制행정개혁은 중국 정부가 1982 년부터 지금까지 계속 실행하고 있는 정부규모 및 효율성에 대한 행정개혁이다. 이 개혁은 5 년마다 진행한다. 이 개혁의 목적은 정부 조직의 업무효율성을 높이고 정부내부의 권력구성을 조정하려는 것이다. 주로 각 조직 간에 겹치는 행정직능을 통합하고 정부의 정책결정권, 집행권 및 감독권을 분리시키는 것이다. (『關於深化行政管理体制改革的意見』)

¹³ Fang Fuqian 의 연구에 의하면 1978 부터 2002 년까지 중국 당정기관 인원 수 증가는 동기 전국 인구 수보다 2.9 배가 빠르다. 1978 년에 인구 수와 공무원 수 대비는 206:1 이며, 2002 년에는 119:1 이다.

¹⁴ 공직자는 공무원뿐만 아니라 공기업에 업무하는 인원까지 포함된다.

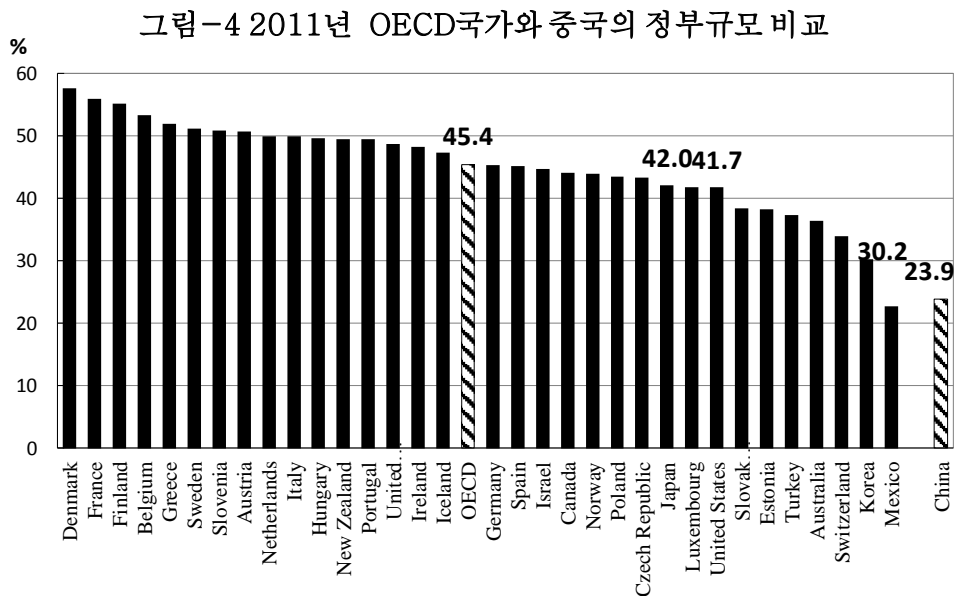


자료 출처: 중국통계년검 (2003-2012)



자료 출처: 중국통계년검 (2003-2012)

<그림-2>와 <그림-3>에서 보여주는 공직자 인원수와 정부지출에 대한 변화를 보면, 중국정부의 규모가 커진다는 결론이 나올 수 있다. 대다수의 시각으로 보면, 정부규모가 계속 커지고 있어서 이를 막아야 한다거나 우리나라 정부가 ‘큰정부’ 라는 주장을 한다. 하지만 정부규모가 커지는 것은 무조건적으로 나쁜 것은 아니다. 사회가 발전하면서 정부기능도 함께 바뀌어 더 좋은 공공서비스를 제공하기 위해 정부의 인력이나 지출투입이 커질 수밖에 없다. 또한 <그림-4>를 보면, 2011 년도 OECD 국가들의 정부규모가 대부분 중국보다 크고 평균적으로 45.4%로 나오며 중국의 정부규모는 23.9%에 불과하다. 또한 중국과 지리적인 가깝고 문화가 비슷한 한국 및 일본의 정부규모는 30.2%와 42%로 나온다. 그리고 중국의 영토면적과 비슷한 미국의 정부규모는 41.7%로 나온다. 중국의 정부규모가 큰정부라고 부르는 것은 적절하지 않다.



출처: OECD 2013- Government at a Glance

2. ‘작은 정부’에 관한 논의

‘작은 정부’라는 개념은 앞에 언급한 바와 같이 정부의 실제 크기를 줄이는 것에 대해서만 쟁점으로 두고 말하는 것이 아니며 정부규모를 축소시키는 것보다 정부의 효율성과 대응성을 제고시키는 것이 더 중요하다. 그럼에도 불구하고 정정길(2011)은 작은 정부를 구현하려고 각 국가는 정부의 조직, 인원, 예산을 감소시키는 모든 방법을 동원해야 한다고 주장하였다.

중국의 大部制 행정개혁을 보면 주로 정부부문 중에는 필요가 없거나 기능이 중복된 부처의 인력을 감축시키려는 노력을 많이 하였고 중국국무원의 부처 수가 원래의 100 개부터 지금의 27 개로 축소되었다. 이것은 행정기구의 수를 감소하는 수단을 통하여 정부규모를 줄이는 것으로 볼 수 있다. 이에 대한 대중매체 보도 및 국민들이 관심을 많이 보였다. 중국 大部制 개혁 내용은 단순히 행정기구의 수만 줄이는 것이 아니며 정부조직의 내부 재구성, 중앙 권력을 지방 정부에게 이양하는 분권화 방안 그리고 정부 산업을 민간 기업에게 위탁하는 등 여러 방면이 있다. 하지만 실제로 국민들은 인력 및 행정기구의 감축 수치 등 눈에 보이는 표면적인 것에만 관심을 둔다. 이는 인력감축을 통해 정부의 비용 절감, 생산성 제고, 지대추구의 기회감소 등의 효과를 가져다 줄 것을 기대하고 있기 때문이라고 지승우(2004)는 주장하였다. 또한 인력감축은 국민에게 정부가 진정한 개혁을 실시하고 있는 것처럼 보이게 하고 가장 신속하게 성과를 보여줄 수 있는 수단이므로 각 국가정부에서 많이 실시하였다고 한다.

하지만 정부규모에 대해 표면적인 수치만 고려하는 것이 올바른 것은 아니다. 사회가 발전하면서 국민들의 수요가 늘어나고 정부의 기능도 상대적으로 적절히 비례되도록 확장되어야 할 것이다. 확장 시기에 국민들의 요구에 따라 요구하는 특정 부문의 기능 및 규모가 커져야 되고 특정 부문을 없애야 하는데 단지 전체적인 정부규모가 커지는 형세만 보고 현 정부가 국민들의 세금을 낭비하고 있고 비효율적이며, 정부 규모를 줄여야 한다고 주장하는 것을 비합리적인 생각이며, 논리적인 주장이

아니다. 정부규모의 크기를 각 국가의 특성 및 각 시대의 차이와 함께 대조하며 고려하여야 한다.

3. 정부규모의 측정

사회가 발전하면서 정부조직의 구성 및 기능에 많은 변동을 초래하였다. 이러한 변동성으로 인하여 정부규모도 많이 변화하고 있다. 하지만 행정학 영역에서 아직 정부규모에 대해 명확한 측정 기준과 방법을 통일시키지 못하고 있다. Dennis C. Mueller & Peter Murrell(1986)는 아무도 정부규모의 크기에 대한 측정을 완전히 귀납할 수 없다고 지적한다. 따라서 어떠한 방법을 선택하고 어떻게 측정하느냐에 따라 정부규모의 결과가 다를 수 있다. 즉, 선정된 변수와 방법에 따라 정부규모의 크기가 크게 나올 때도 있고 작게 나올 때도 있다. 조선일 외(2006)는 정부규모를 측정하는 기준이 없지만 여러 학자들은 대체로 정부의 인력규모, 재정규모, 인건비 비중과 영향력 등을 중심으로 비교하고 있다고 밝혔다. 이로 인해 본 논문에서도 정부규모에 관한 보편적인 측정 요소를 제시하여 검토하고자 한다.

‘규모’ 라는 단어를 얘기하면 먼저 떠오르는 단어는 크기다. 크기를 측정할 때 그의 외재적인 양뿐만 아니라 내재적인 질도 함께 고려해야 한다. 정부규모를 측정할 때도 마찬가지다. 정부규모의 표면적인 인력규모와 재정뿐만 아니라 정부의 영향력에 대해서도 연구할 필요가 있다. 지승우(2004)는 ‘작은 정부’를 평가하는 기준은 주로 공무원 수, 예산의 크기(일반적으로 국내총생산 대비 예산의 비중을 의미함), 권한의 크기 등을 들 수 있다고 주장하였다. 그리고 정용덕(2002)은 정부규모를 측정하는 기준은 주로 그 국가의 제도적, 물적과 인적 자원들을 고려해야 한다고 한다. 즉, 정부의 크기를 측정하는 요소들 중에는 법규의 수, 인력규모, 사업의 규모, 행정기구의 수, 재정규모 등이 있다.

3.1 인력규모

조선일 외(2006)는 정부규모에 관한 연구는 대체로 인력규모 중심으로 진행되어 왔다고 밝혔다. 요컨대 우리가 평소에 말하는 인력규모가 공무원에만 해당되는데 이것이 과연 정부의 진정한 크기인 것일까. Paul C. Light(1999)는 정부규모의 진정한 크기는 정부가 공식적으로 알리는 크기보다 크다고 한다. 정책 입안자들은 국민들에게 보고할 때 정부가 작아 보이려고 한다. 따라서 보편적으로 정부규모는 정부보고서에서 나온 수치보다 크다. 또한 정부의 인력규모는 정부기관에서 업무하는 공무원만 포함하는 것을 적절하지 않으며 공공서비스를 제공하는 공기업 인원 및 정부의 일부 권력을 시행할 수 있는 조직 인원까지 다 포함시켜야 한다. 이것은 바로 각 국가에 존재하고 있는 ‘그림자 정부’를 말하는 것이다. 물론 이 문제는 중국에서도 마찬가지로 존재하고 있는 것은 분명하다.

중국에는 ‘그림자 정부’에서 업무하는 직원들은 공직자가 아니지만 공직자처럼 일정한 정부 권력을 가지고 있다. 그들은 정부예산을 사용하며 정책 입안에 영향을 끼친다. 다시 중국의 ‘그림자 정부’에 대해 정의하자면, Ko K., & Weng C. (2011)에 연구를 의하면 공공서비스를 제공하는 공기업, 인민단체 및 기타 등이 모두 그림자 정부에 포함된다. 본 논문에서는 정부 외에도 공공영역에서 집무하는 인원을 전부 포함하여 보고자 한다.

3.2 재정규모

물론, 인력규모도 중요하지만 이윤경과 문명재(2011)는 인력규모가 정부규모의 구성 요소 중 하나이며, 재정적인 자원 등에 관한 요소도 정부규모에 관한 연구에 포함시켜야 한다고 주장하였다.

정부의 재정은 국가운영 및 시장 경제와 밀접한 관계가 있다. Dennis C. Mueller & Peter Murrell(1986)는 정부규모가 전체 경제활동에 차지하는 비중으로 인식하여야 한다고 한다. 이러한 관점에 대해 David Lowery(1984)와 정용덕(2002)은 정부의 재정규모에 관한 연구가 주로

정부지출이 전체 국내총생산에서 차지하는 비중으로 인식되고 있다고 주장한다. 그리고 정부지출을 연구할 때 전체적으로 포괄적으로 고려하는 연구도 많이 있지만 조금 더 자세히 재정지출의 각 기능별 비중의 양향을 검증하기 위해 지출을 일정한 기준으로 나누어서 검토하기도 했다. 이윤경과 문명재(2011)는 이들의 연구에 재정지출을 7개 기능으로 나누어 검증하였다. 즉, 기획•재정 기능, 교육•문화•과학 기능, 외교•법무•국방•통일 기능, 일반행정•질서•안전 기능, 사회•복지•환경 기능, 농•공•산업 기능과 건설•교통 기능의 7개 방면으로 진행하였다.

본 연구에는 앞에 언급한 전반적인 재정지출과 각 기능별 지출을 함께 분석하고자 한다. 중국 정부가 재정수입 및 지출의 분류개혁¹⁵을 진행한 후에 개편된 재정수입 및 지출의 분류방법은 세 가지로 나누어 있는데 본 논문에서는 주로 그중의 지출기능 분류에 의하여 분석하고자 한다.

3.3 영향력 규모

그외에 정부의 제도적인 영향력에 대한 정부규모의 측정방법이 있다. 문지은(2008)은 정부규모가 시장에서의 활동을 대체하거나 보완하는 기능을 수행하면서 일정한 영향력을 파급할 것이라고 주장하였다. 또한 김준기(2007)는 실질적인 정부규모는 정부개입을 통해 사회 및 시장에 미치는 영향의 규모까지 포괄해야 한다고 한다. 하지만 이 영향력에 대한

¹⁵ 중국의 정부재정 수지분류 개혁은 2006년에 시작하여 2007년 1월 1일부터 전국적으로 실시되었다. 개혁 후에 정부의 재정수지 분류체계는 주로 ‘수지분류’, ‘지출기능분류’와 ‘지출경제분류’로 구성된다. 수지분류는 주로 정부의 수입의 출처와 성질을 반영하며 크게 6가지로 나눌 수 있다. 즉, 세금수입, 사회보험 기금수입, 비세금 수입, 대출나대회수본금 수입, 채무수입, 이전적 수입이다. 지출기능 분류는 주로 정부활동의 다양한 기능과 정책 목적을 반영하여 크게 17개로 나눌 수 있다. 즉, 일반 공공서비스, 외교, 국방, 공공안전, 교육, 과학기술, 문화체육 및 매체, 사회복지 및 취업, 사회보험 기금지출, 의료위생, 환경보호, 교통운수, 공산업 및 금융과관련된 업무, 농림수 업무, 城乡단지 업무, 기타지출과 이전적 경비이다. 지출경제분류는 주로 정부지출의 경제적인 성질과 구체적인 용도를 반영하며 크게 12가지로 나눌 있다. 즉, 임금복지 지출, 상품과 서비스 지출, 개인 및 가정에 대해 보조금, 공기업에 대해 보조금, 이전적 경비, 증여, 채무이자 지출, 채무원금 지출, 기본적인 건설 지출, 기타 자본적인 지출, 대출나대 및 재산권 주식출자 그리고 기타출이다.

측정은 앞에 언급한 인력 규모와 재정규모의 측정기준보다 모호하며 광범위하고 측정하기 어렵다.

정부의 영향력은 주로 법률, 제도 및 규제 등 정부개입으로 사회의 정치, 경제 및 문화 등 모든 방면에 반영되고 있다. 이러한 정부개입을 전달하는 통로는 바로 정책수단이라고 조선일 등(2006)은 주장하였다. Salamon(2002)은 이러한 수단을 크게 직접적인 수단과 간접적인 수단으로 나누었다¹⁶. 김준기(2007)는 Salamon의 분류방법에 따라 한국 정부의 영향력 규모를 측정하였다. 하지만 이러한 정책수단들이 얼마만큼의 영향을 미쳤는지에 대한 측정은 쉽지는 않다. 특히 중국의 경우는 현실적인 데이터 정보의 한계가 있으므로 더욱 어렵다.

다시 현실적인 측면을 고려하자면, 정책수단은 시행자의 의도대로 동일하게 실시될 수도 있지만 실제 수단 적용 시 실패할 때가 더 많다. 이로 인하여, 본 논문에서는 정책수단을 직접적으로 측정하는 것보다 간접적으로 정책수단이 현실에서 적용된 후에 그의 성과나 결과물을 측정하는 방법을 선호한다.

제 3 절 정부규모와 부패에 관한 선행연구 검토

정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의가 많이 있지만 아직 통일된 결론을 내리지 못하고 있다. Rose-Ackerman(1999)는 정부규모를 확대하면 지대추구에 더 많은 기회를 제공한다고 주장하지만 La Porta 외(1999)는 큰 정부의 조직간에 더 강한 견제와 균형을 유지할 수 있으므로 부패현상을 감소시킬 수 있다고 주장하였다.

周黎安과 陶婧(2009)의 연구에서는 1989년부터 2004년까지 31개 성(省) 별 패널데이터의 모형을 이용하며 정부규모, 민영화, 경제개방정도, 교육수준 등 사회경제 요소가 관료적인 부패에 대한 영향을 연구하였다. 이 연구는 정부규모를 반영하는 변수가 지방정부의 공무원 인원수(정부부문의

¹⁶ Salamon(2002)에 의하면 직접적인 수단은 정부집행, 정부협력, 경제규제, 공공정보와 직접대출이 있으며 간접적인 수단은 사회규제, 계약, 대출담보, 보조금, 조세지출 등이 있다.

재직인원수, 당정부문의 재직인원수와 행정기관의 재직인원수를 포함함)와 지방정부의 재정지출로 선정하였다. 그 결과 지방정부의 공무원 인원수를 증가하면 부패가 일어날 확률이 높아진다는 것이 나타났다. 그리고 정부의 재정총지출 및 일반행정지출이 재정지출에 차지하는 비중을 증가할 수록 부패사건이 나타날 확률이 더 높다는 결과를 나온다. 하지만 吳一平(2008)¹⁷은 1993년부터 2001년까지 29개 성(省) 별의 패널데이터를 활용하여 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아진다는 결과를 제출했다. 또한 Fisman과 Gatti (2002)는 큰 정부가 비교적 적은 부패문제가 있다고 주장하였다. 하지만 반대로 Goel과 Nelson(1998)¹⁸는 미국 state level의 정부규모를 측정하여 지방정부지출은 부패와 강한 양(+)¹⁹의 관계를 가지고 있다고 밝혔다.

앞에 제시하는 바와 같이 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대한 통일된 결론을 내지 못하고 있다. 대다수의 시각으로 보면, 큰정부가 지대추구의 기회를 제공할 수 있으며 정부규모가 커지면 당연히 부패도 심해지겠다고 생각할 수 있다. 하지만 吳一平(2008)은 정부규모가 클 수록 정부 조직내부 및 조직 간의 관계가 더욱 복잡해지면서 부패의 제공자는 누구한테 뇌물을 제공하여야 하는지를 알아보기 어렵다고 말한다. 즉, 복잡한 행정조직 안에 본인의 뇌물을 수수할 수 있는 믿음직한 대상을 찾는 것이 어려워진다. 또한 郝雨凡(2003)은 정부규모 감소는 일정한 권력이 집중화 되며 소수자가 그 권력을 소유할 수 있게 됨으로 부패의 발생 가능성이 더 커진다고 한다. 또한 정부가 부처 수나 지출을 감소하면 새로운 희소성(稀缺性)²⁰이 생김으로 부패의 요인이 될 수 있다고 주장하였다. 또한 중국은 지금

¹⁷ 吳一平(2008)은 부패 입안 사건수가 매 백만명 인구에 차지하는 비중을 종속변수로 설정하여 정부규모는 지역총생산 대비 재정지출로 선정하였다. 이는 고정효과모형을 사용한 결과는 정부규모와 부패가 통계적으로 매우 유의미한 음(-)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

¹⁸ Goel과 Nelson(1998)는 1983년부터 1987년까지 5년간에 미국 각 주정부의 정부규모와 부패의 관계를 연구하였다. 정부규모는 지방정부지출로 측정하며 부패는 공무원의 conviction rates로 설정하였다.

¹⁹ 정부규모가 커질수록 부패문제가 심해진다.

²⁰ Aidt(2009)의 연구를 의하면, 희소성은 부패의 발생에 기회를 제공한다. 사람들은 희소성을 가지고 있는 것만 구매하고 있기 때문이다.

경제개혁의 전환기에 있기 때문에 정부의 통제력으로 시장 실패로 인해 생기는 문제를 막을 수 있다.

앞에 제시된 선행연구의 결과를 의하면, 정부규모가 부패에 미치는 영향은 양(+)의 방향도 있고 음(-)의 방향도 있다. 본 연구는 이러한 연구의 결과를 모두 부정하지 않고 실증분석 결과를 따라 분석하고자 한다. 즉, 본 연구의 중심 가설은 정부규모가 부패수준에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 것이다. 정부규모가 부패수준에 양(+)의 영향을 미치는지, 음(-)의 영향을 미치는지 아니면 아무 관련성이 없는지에 대해 실증의 결과를 따라 중국의 실제 상황과 결합하여 연구하고자 한다.

또한 본 연구는 단순히 정부규모를 줄이는 것은 반부패 정책에 대해 효과적지 않다고 생각하며 정부규모의 내부구조에 대해 최적화하는 것을 더 의미가 있다고 생각한다. 따라서 본 논문은 정부규모가 지역총생산 대비 지방정지출로 설정하며 지출구성 요소가 기능별로 나누어 다시 각 기능별 지출구성 비중에 대해서도 검증할 것이다. 즉, 전반적으로 정부지출이 부패에 미치는 영향을 먼저 검증하고 그 다음에 세부적인 정부지출의 구성이 부패에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검토하고자 한다.

徐靜(2012)는 고정효과모형을 활용하여 1989년부터 2009년까지 중국 31개 성의 정부지출구성 비중이 부패에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 이 연구에서는 각 성(省)의 부패를 측정하는 부패지수를 세우며 종속변수로 설정하였다. 또한 독립변수는 정부총지출 대비 기본건설지출의 비중, 과학교육문화위생지출의 비중과 일반행정업무지출의 비중 세 가지로 나누어 분석하였다. 결과를 보면 세부분 지출비중은 모두 부패에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 기본건설지출과 일반행정지출은 부패와 양(+)의 관계로, 과학교육문화위생지출은 부패와 음(-)의 관계를 가진다는 결론이 나온다.

본 연구는 지방정부지출의 구성은 기능별로 5개로 나누어 보고자 한다. 즉, 일반행정 지출, 공공안전 지출, 교육과학문화 지출, 복지지출과 교통운수 지출이 되겠다. 그 중에는 일반행정 지출, 교통운수 지출이 지방정부지출에 차지하는 비중은 부패와 양(+)의 관계를 가지고 있다고

가정하며 공공안전 지출, 교육과학문화 지출은 부패와 음(-)의 관계를 가진다는 가설을 설정한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구 문제 및 가설

본 논문의 목적은 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 연구하는 것이다. 기존 연구중에는 주로 전반적 정부규모를 전체를 두고 부패에 대해 미치는 영향에 관한 연구가 많으며 본 연구에서는 기능별 지출의 기능으로 세부적 정부규모까지 분석하고자 한다.

그리고 Zhang Zengtian & Yang Hui(2013)의 연구에 따라, 중국에서는 1992 년부터 2011 년까지 20 년간 부패에 관한 연구논문 수는 단지 1701 개 밖에 그중에 대부분의 연구는 문헌연구이다. 소수의 양적연구도 있지만 그들의 연구에서 수집된 데이터는 공식적인 데이터²¹가 아닌 경우가 많거나 언급한 시간구역이 짧은 경우가 허다하다.

본 연구는 공식데이터 베이스를 이용하여 2007 년부터 2011 년까지 5 년간의 상관 수치를 모아 정부규모가 부패에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 그리고 중국검찰년감 및 중국통계년감에서 나온 객관적인 성(省) 별 데이터를 이용하여 회귀분석의 모형을 활용한다. 본 연구의 근본적인 연구 문제와 가설은 다음과 같다.

<연구 문제 및 가설>

1. 수집된 중국 29 개 성(省)의 성(省)별 데이터를 이용하여 회귀분석 모형을 실행한 결과에 따르면 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는가?

- 1.1 지역총생산 대비 지방정부의 지출은 부패와 음(-)/양(+)의 관계를 가진다.

²¹ Zhang Zengtian & Yang Hui(2013)의 연구에 의하면, 중국 국내에서 부패에 대한 양적 연구는 주로 뉴스보도의 내용분석을 위주로 진행한다.

- 1.2 지역총생산 대비 지방정부의 지출은 부패와 아무 관계가 없다.
 - 1.3 지방정부 지출 대비 일반행정 지출, 교통운수 지출은 부패와 양(+)의 관계를 가진다.
 - 1.4 지방정부 지출 대비 공공안전 지출, 교육과학문화 지출 및 복지지출은 부패와 음(-)의 관계를 가진다.
2. AREA 더미변수를 추가하여 분석하였을 때 정부규모가 부패에 어떠한 영향을 미치는가?

제 2 절 변수

1. 종속변수

본 연구는 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대해 분석할 것이다. 따라서 기본적인 종속변수는 부패이다. 부패의 측정에는 여러 방법이 있다. Ko K., & Samjdar A.(2010)의 연구를 의하면 부패 측정방법에는 주로 네 가지가 있다. 즉, 국제부패지수(CPI, ICRG, WBCC 등), 법적인 데이터(부패 입안사건 수), 뉴스보도에 의한 내용분석과 설문조사 방법이 있다. 하지만 부패의 은혜적인 특성 때문에 방법에 따라 부족한 점이 있다.

국제부패지수는 설문조사를 통해 수집된 주관적인 데이터이며 사람들의 국가의 부패수준에 대한 관점을 조사하는 것이 아니다. 이 조사의 대상은 사업가나 지식 전문가들이다. 또한 이 지표는 aggregate level 에서 실시함으로 국가 내부 각 지역에 관한 데이터가 없다. 본 연구는 disaggregate level 에서 분석하기 때문에 여기서 이 지표는 해당하지 않는다. 뉴스보도에 의한 내용분석은 부패측정에 있어서 특히 중국에서 많이 사용되었다. 하지만 어떠한 신문사를 선택하느냐에 따라 결과에 차이가 있을 수 있다. 중국의 경우, 부패에 대한 보도를 진행한 신문사는 정치적이거나 경제적인 영향을 많이 받아 보도내용을 왜곡했을 수 있다. 또한 중국에서 부패사건을 보도하는 것에 대한 통제를 풀기 시작한 것은 최근에

시작되었기 때문에, 장기적으로 이루어진 연구들에 대해 아직도 적지않은 정부의 영향을 받을 가능성이 크다. 설문조사 방법은 주로 국민들은 부패에 관한 견해나 직접 겪은 경험을 물어보거나 공직자들에게 부패행위를 저지르는지에 대해 조사하는 것이다. 하지만 이러한 방법은 주관적인 영향을 많이 받기 때문에 통제가 어렵다.

본 논문에서 주로 객관적인 사실을 검증하기 위해 법적인 데이터, 즉 부패 입안사건 수로 종속변수를 측정한다. 하지만 이 방법도 역시 오류가 있다. 국가간의 사법제도에 편차가 있기 때문에 편이가 들어갈 수 있는 것이다. 본 연구는 중국 내부의 각 지역을 개별로 측정함으로 이러한 단점을 피할 수 있다. 하지만 지역마다 문화적이나 경제적인 차이로 인하여 법률의 집행효과가 다를 수 있다. 따라서 본 연구는 AREA 지리적인 더미변수를 추가하여 이러한 영향을 통제하고자 한다.

부패수준을 측정하기 위해 본 연구는 2007 년도부터 2011 년도까지 중국검찰년감에 있는 부패 입안사건 수에 관련된 데이터를 수집하여 정리하였다. 또한 중국검찰년감은 당년도 데이터를 발표하지 않으므로 각 년도 지방정부 업무보고서와 같이 살펴보고 데이터를 보완하였다.

본 논문은 정부규모를 측정할 때 절대적인 크기가 아닌 상대적인 크기를 측정하였다. 더욱 엄격한 회귀분석을 진행하기 위하여 부패 입안사건 수를 로그로 전환하여 LOGCR 변수로 부패수준을 측정한다.

2. 독립변수

정부규모를 독립변수로 설정한다. 정부규모를 측정하는 방식은 여러 가지가 있다. Kotera, Okada 과 Samreth(2012) 및 Billger 과 Goel(2009)은 국내총생산 대비 정부 소비지출의 비중으로 정부규모를 측정하고 Gurgur 과 Shah(2005), Goel 과 Budak(2006), Lessmann 과 Markwardt(2009), Jin Liu 과 Bin Lin(2012)의 연구에서는 국내총생산 대비 정부지출의 비중을 사용하였다. 또한 전국 인구수 대비 공무원 인원수의 비중으로 측정하는 방법도 있다. 하지만 각 국가나 국가 내부 공무원의 진정한 인원수가 얼마나 있는지를 알아보기 힘들다. 또한 본

연구에서는 정부의 소비지출 비중은 정부규모를 측정하는 것보다 정부가 시장에 얼마만큼 개입하는지에 대해 검증하는 것이 더 타당하다고 생각하며 독립변수는 국내총생산 대비 정부지출의 비중으로 설정한다. 그리고 본 논문은 중국의 29 개 성(省)에 대해 진행할 것으로 정확한 독립변수는 지역총생산 대비 지방정부 총지출비중²²이다.

전반적인 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대해 먼저 측정한 후에 정부지출의 구성에 대해서도 검토하고자 한다. 따라서 독립변수는 각 기능별 지출비중까지 포함된다. 기능별 지출비용에는 중국 정부지출의 기능에 따라 일반행정지출, 국방지출, 공공안전지출, 교육지출, 과학기술지출, 문화매체지출, 복지지출, 의료보험지출과 교통운수지출 등 기타지출이다. 본 논문에서 다시 크게 일반행정 지출, 공공안전 지출 (국방지출과 공공안전 지출의 합), 교육과학문화지출 (교육지출, 과학기술지출과 문화매체지출의 합), 복지지출 (복지지출, 의료보험지출의 합), 교통운수지출과 기타지출로 분류하였다.

따라서 본 논문에서 활용할 독립변수는 지역총생산 대비 지방정부 총지출과 지방정부 총지출 대비 일반행정, 공공안전, 교육과학문화, 복지 및 교통운수 지출비중이다.

3. 기타변수

부패수준의 결정요인은 정부규모만 있는 것이 아니다. 따라서 본 연구에서 이 영향을 통제하기 위해 여러 통제변수를 도입하였다.

경쟁(competition)이 치열해질 수록 부패수준이 낮아진다는 가정을 학자들이 보편적으로 인정한다고 Lambsdorff(1999)는 말한다. 또한 그는 경제수준이 높아지면 경쟁이 더 치열해지고 국가의 부패수준이 낮아질 수

²² 재정지출로 사용하여 정부규모를 측정할 때 절대적인 지출만 사용하는 것이 타당하지 않다. 그것은 지속적인 인플레이 현상으로 인해 정부지출의 절대액만 증가시킬 수도 있기 때문에 상대적인 값, 즉 GDP에 대한 비율로 측정하는 것이 더 적절하다고 閔振(1984)는 주장하였다.

있다고 주장하였다. 따라서 본 연구에서는 경쟁용인을 통제하기 위해 각 지역의 1인당 GDP 변수를 활용하여 경제수준을 측정한다.

Lessmann 과 Markwardt(2009)는 Freedom House 의 지표를 활용하여 언론자유도가 높은 분권화 국가는 부패수준이 낮다는 결론이 나온다. Pellegrini 와 Gerlagh(2008)는 뉴스발행량 변수를 사용하여 부패수준을 줄인다는 결과가 나온다. Freedom House 의 지표는 중국 각 지역에 대한 점수가 없기 때문에 본 연구에서는 뉴스발행 변수를 활용한다.

Geol 과 Nelson(2011)의 연구에 의하면, 교육수준이 높아질 수록 부패수준이 낮아진다는 결과가 나온다. 교육을 통해 국민들에게 부패가 사회발전에 큰 손해를 초래할 수 있다는 것을 일깨울 수 있기 때문이다. 또한 올바른 도덕교육을 통해 공직자들의 충성심(honest)을 양성시킬 수 있다. 본 연구는 陈朗平和 赵丽(2009)의 연구에서 사용하는 6세 그리고 6세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 변수를 활용하여 교육수준을 통제한다.

그리고 실업률이 높아지면 정부의 행정부담을 증가하여 이가 사회 내 불안정함과 불평등이 부패에 기회를 제공할 수 있다고 볼 수 있다. 취업자 인구 대비 공직자 인원수는 국유화 정도 또는 민영화 정도를 측정하는 변수이다. 이 비중이 높아지면 국유화 정도가 높아지며 민영화 정도가 낮아진다는 것을 의미한다. 인구통계학적으로 65세이상 인구비중은 통제대상이다.

<표-3> 변수별 출처 및 정의

측정 내용	변수명	변수 설명	출처
부패수준	LOGCR	로그 부패사건 수	1.중국 검찰년감 2.지방정부 년도 업무보고서
정부규모	EXP_GRP	지역총생산 대비 정부지출(%)	각 지방정부 통계청 통계데이터 베이스
	ADM_EXP	일반행정 지출비중 (%)	
	SEC_EXP	공공안전 지출비중(%)	
	ETM_EXP	교육과학문화 지출비중(%)	
	WEL_EXP	복지 지출비중 (%)	
	TRAN_EXP	교통운수 지출비중 (%)	
언론자유도	LOGNEWS	로그 뉴스발행량	
경제수준	LOGGPC	로그 1 인당 지역총생산	
교육수준	EDU	6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중(%)	중국 인구 통계년감
인구 통계학적 요인	AGE	65 세이상 인구 비중 (%)	
	UNEMP	실업률 (%)	
국유화 정도	PUB_EMP	취업자 인원수 대비 공직자 인원수(%)	

제 3 절 분석 모형

본 연구는 중국의 29 개 성(省)의 5 년 데이터로 구성되었다. Cross-section 은 29 개, Time-series 는 5 년 밖에 존재하지 않으므로 고정효과 패널모형을 사용하면 자유도를 많이 상실할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 STATA 프로그램을 활용하여 Pooled OLS 회귀분석 방법을 사용하였다.

설정된 모형의 회귀방정식은 아래와 같다. 종속변수 LOGCR 은 부패 사건수를 로그로 전환하여 부패수준을 측정한다. 정부규모를 측정하는 변수는 지역총생산 대비 정부 총지출 변수인 EXP_GR, 각 기능별 지출은 총 정부 총지출에 차지하는 비중으로 설정하였다. 각 기능별 변수는 일반행정 지출비중 (ADM_EXP), 공공안전 지출비중 (SEC_EXP), 교육과학문화 지출비중 (ETM_EXP), 복지 지출비중(WEL_EXP) 과 교통운수 지출비중 (TRAN_EXP)으로 각각 선정하였다. 통제변수는 뉴스발행량과 1 인당 지역총생산량을 로그로 전환한 변수인 LOGNEWS 와 LOGGPC, 6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중인 EDU, 65 세이상 인구비중인 AGE, 실업률인 UNEMP, 취업자 인원수 대비 공직자 인원수의 비중인 PUB_EMP 가 포함된다. β 는 각 변수의 계수값이며, ϵ 는 오차항이다.

전반적 정부규모 모형은 정부규모가 지역총생산 대비 지방정부 총지출로 부패에 미치는 영향에 대해 보는 것이다. 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} LOGCR = & \alpha_1 + \beta_1 EXP_GRP + \beta_2 LOGNEWS + \beta_3 LOGGPC + \beta_4 EDU + \beta_5 AGE \\ & + \beta_6 UNEMP + \beta_7 PUB_EMP + \epsilon \end{aligned}$$

세부적인 정부규모의 구성모형은 정부규모가 지방정부 지출을 기능별로 나누어서 부패에 미치는 영향에 대해 보는 것이다. 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} LOGCR = & \alpha_1 + \beta_1 ADM_EXP + \beta_2 SEC_EXP + \beta_3 ETM_EXP + \beta_4 WEL_EXP \\ & + \beta_5 TRAN_EXP + \beta_6 LOGNEWS + \beta_7 LOGGPC + \beta_8 EDU \\ & + \beta_9 AGE + \beta_{10} UNEMP + \beta_{11} PUB_EMP + \epsilon \end{aligned}$$

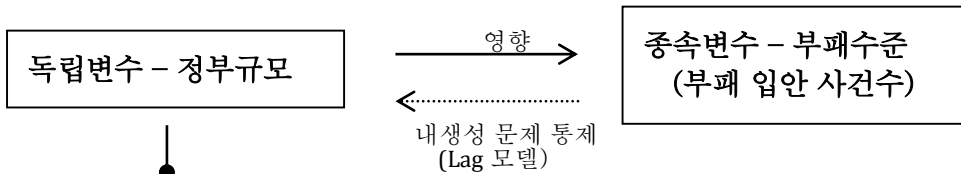
제 4 절 분석방법 및 분석틀

본 연구는 중국의 29 개 성(省) 의 5 년간의 데이터를 활용한다. Cross-section 은 29 개가 있고 Time-series 는 5 년으로 정하였다. 본 논문은 정부규모가 부패에 미치는 영향을 연구하기 위해 Pooled OLS 회귀분석 방법을 활용하여 분석하고자 한다. 하지만 Pooled OLS 회귀분석 방법은 각 변수의 가치간의 차이성을 고려하지 않는다는 단점이 있기 때문에 본 연구에는 단순 Pooled OLS 방법을 실시한 후에 29 개省을 cluster 처리하여 년도별 더미변수를 추가한다.

또한 앞에 언급한 바와 같이 중국의 지역특성을 통제하기 위해 지리적인 AREA 더미변수도 년도별 더미변수와 함께 추가하여 분석한다. 그리고 변수간 단위 차이가 많기 때문에 표준화 회귀를 진행하여 robustness 를 검증한다.

마지막에 정부규모와 부패 사이에 역인과관계의 존재 가능성이 있기 때문에 본 논문에서 다른 연구와 달리 lag 모델을 이용하여 다른 시각에서 내생성 문제에 대한 통제를 시도하였다. 분석틀은 아래 <그림-5>과 같이 제시하고 있다.

<그림-5> 분석틀



I. 전반적 정부규모 모형

$$\begin{aligned} LOGCR = & \alpha_1 + \beta_1 EXP_GRP + \beta_2 LOGNEWS + \beta_3 LOGGPC \\ & + \beta_4 EDU + \beta_5 AGE + \beta_6 UNEMP + \beta_7 PUB_EMP \\ & + \epsilon \end{aligned}$$

II. 세부적 정부규모의 구성모형

$$\begin{aligned} LOGCR = & \alpha_1 + \beta_1 ADM_EXP + \beta_2 SEC_EXP + \beta_3 ETM_EXP \\ & + \beta_4 WEL_EXP + \beta_5 TRAN_EXP + \beta_2 LOGNEWS \\ & + \beta_3 LOGGPC + \beta_4 EDU + \beta_5 AGE + \beta_6 UNEMP \\ & + \beta_7 PUB_EMP + \epsilon \end{aligned}$$

통제변수:

1. 뉴스발행량
2. 1인당 GDP
3. 6세 그리고 6세이상 인구 대비
전문대학 및 이상의 학력을 취득한
자 비중
4. 65세이상 인구 비중
5. 실업률
6. 취업자 인구수 대비 공직자 인구

제 4 장 실증분석 결과

제 1 절 기초자료분석

1. 변수별 기초통계량

본 논문은 2007 년부터 2011 년까지 중국 29 개 성(省) 의 성(省)별데이터를 모아 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대해 연구하고자 한다.

종속변수는 부패수준이다. 여기서 말하는 부패수준은 각 지역에서 1 년안에 입안된 부패사건수가 로그로 전환되어 나온 데이터를 의미한다.

독립변수는 지역총생산 대비 지방정부 총지출이다. 본 논문은 전체적인 지방정부지출 부패수준에 미치는 영향을 연구하는 것을 위주로 진행하며 세부적인 기능별 지출은 부패수준에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 함께 분석하고자 한다. 위에서 미리 언급하였듯이, 중국 정부지출의 기능에 따라 기능별 지출은 9 개로 나누어 있다. 즉, 일반행정지출, 국방지출, 공공안전지출, 교육지출, 과학기술지출, 문화매체지출, 복지지출, 의료보험지출과 교통운수지출과 기타지출이다. 본 논문에서 다시 크게 일반행정 지출, 공공안전 지출 (국방지출과 공공안전지출의 합), 교육과학문화지출 (교육지출, 과학기술지출과 문화매체지출의 합), 복지지출 (복지지출, 의료보험지출의 합), 교통운수지출과 기타지출로 분류하였다. 또한 기타지출은 정부총지출, 일반행정 지출, 공공안전 지출, 교육과학문화 지출, 복지지출 그리고 교통운수 지출을 제외하고 남은 액수(기타지출)이다. 기타지출은 독립변수로 같이 넣었을 때 다중공선성 문제의 발생이유로 최종 모형 설정에서 이 변수를 제외시켰다.

또한 정부규모 밖에는 부패수준에 대해 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 요인이 있다. 이를 통제하기 위해 본 논문에서 6 개의 통제변수를 사용하였다. 즉, 뉴스발행량 및 1 인당 지역 총생산을 로그로 전환한 변수,

6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중, 65 세이상 인구 비중, 실업률 그리고 취업자 인원수 대비 공직자 인원수 비중이다.

본 논문에서 사용하는 변수의 평균값 및 표준 편차값은 <표-4>과 같이 보여주고 있다. <표-4>를 보면 중국 지방정부의 재정지출 규모는 지역총생산 대비 평균 20.1%로 나온다. 이 비중은 2011 년 OECD 에 한국정부의 30.2%과 일본정부의 42%를 비교하면 엄청난 차이를 보인다고 할 수 있다. 또한 정부지출중을 세부적으로 보자면, 일반행정 지출, 교육과학문화 지출과 복지지출이 전체 정부지출에 차지하는 비중이 모두 10% 넘는 반면에 공공안전 지출은 6.5%로 예상보다 낮게 나왔다.

통제변수 중에는 교육수준을 측정하는 6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자들의 비중은 평균 68.5%로 비교적 높게 나왔다. 실업률은 3.7%로 나왔다. 또한 65 세이상 노인의 인구비중은 9.2%로 나오며 중국은 이미 노령화 사회라고 해도 무방하다. 국유화 정도를 측정하는 취업자 인원수 대비 공직자 인원수의 비중은 평균적으로 2%를 나온다.

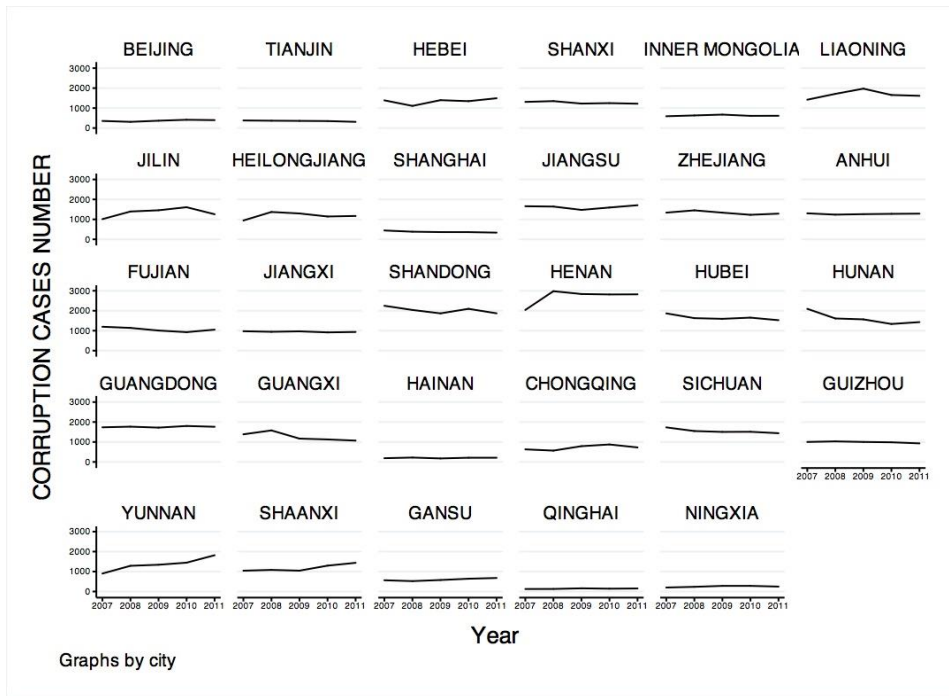
<표-4> 변수들의 기초통계량

측정 내용	변수	변수 설명	평균	표준편차
부패수준	LOGCR	로그 부패사건 수	6.821	0.739
정부규모	EXP_GRP	지역총생산 대비 정부지출(%)	0.201	0.085
	ADM_EXP	일반행정 지출비중(%)	0.132	0.034
	SEC_EXP	공공안전 지출비중(%)	0.065	0.013
	ETM_EXP	교육과학문화 지출비중(%)	0.204	0.029
	WEL_EXP	복지 지출비중(%)	0.192	0.035
	TRAN_EXP	교통운수 지출비중(%)	0.051	0.024
언론자유도	LOGNEWS	로그 뉴스발행량	20.692	1.025
경제수준	LOGGPC	로그 1 인당 지역총생산	10.19	0.521
교육수준	EDU	6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중(%)	0.685	0.055
인구 통계학적 요인	AGE	65 세이상 인구 비중(%)	0.092	0.017
	UNEMP	실업률(%)	0.037	0.006
국유화 정도	PUB_EMP	취업자 인원수 대비 공직자 인원수(%)	0.02	0.006

2. 성(省)별 종속변수의 변화

<그림-6>는 종속변수 부패수준은 시간에 따라 각 성에서 변화하는 추이 그림다.

<그림-6> 중국 29 개 성(省)별 부패수준 시간 변화추이



<그림-6>를 보면 각 성(省)에 대한 부패 사건수는 시간에 따라 변화추세가 다르다. Yunnan 과 Shaanxi 가 부패 사건수 상승추세이고 다른 성(省)은 하락 추세이거나 균등한 수를 유지하고 있다. 또한 성(省)마다 부패문제의 심각도에는 차이가 있다. 구체적인 사건 수의 수치를 보면, 년도별 부패 사건수 이천 건을 넘는 성(省)은 Shandong, Henan 이며 천 건 이하의 성(省)은 Beijing, Tianjin, Inner Mongolia, Shanghai, Hainan, Chongqing, Gansu, Qinghai 및 Ningxia 가 있다. 나머지 성(省)의 사건수는 천건과 이천 건 사이에 있다.

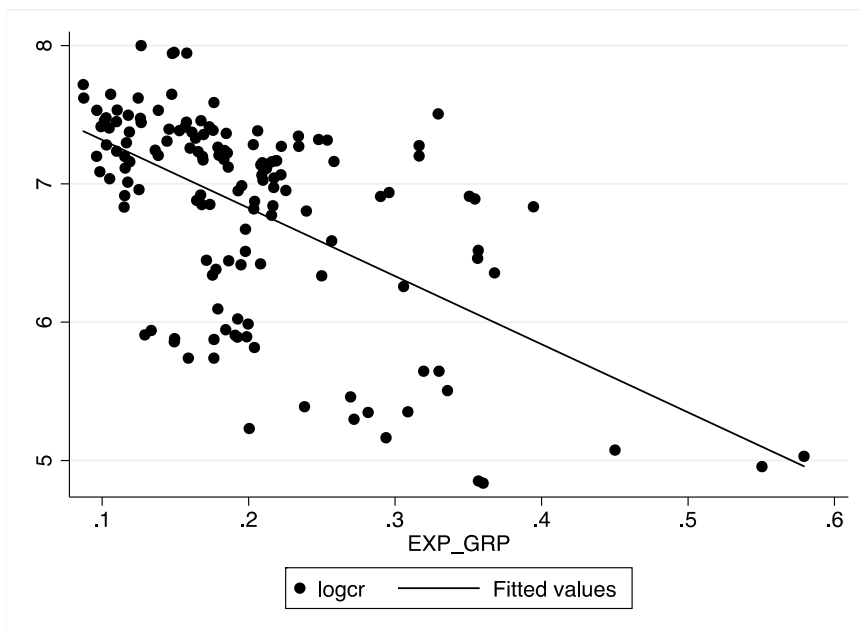
다시 성(省)의 특성을 고려하면서 <그림-6>을 분석하자면, 부패의 심각성 정도가 낮은 성(省) 중에는 Beijing, Tianjin, Shanghai, Hainan 및

Chongqing 이 있으며 이 지역들은 경제적으로 발달하였으며 바닷가에 있는 동부일대의 지역이다. 이에 반해 Chongqing, Qinghai, Ningxia 와 Inner Mongolia 의 지역은 경제가 상대적으로 낙후한 서부지역이다. 이러한 경제적인 요인에 따라 중국의 부패수준은 지역적인 특성에 따라 나뉘 수 있다. 이에 근거하여 본 논문에서는 모형을 측정할 때 경제적인 지역특성을 통제하기 위해 AREA 지리적인 더미변수를 추가한다. AREA 더미변수는 중국의 경제 차이를 세 부분, 즉 동부지역, 중부지역 그리고 서부지역으로 나누었다.

3. 독립변수와 종속변수간 관계

<그림-7>는 중국 29 개 성(省)의 2007 년부터 2011 년까지 5 년간에 정부규모와 부패수준 간의 산점도를 보여준다. 좌표축의 횡축은 정부규모를 측정하는 변수 지역총생산 대비 지방정부 총지출이며 종축은 부패수준을 측정하는 부패 사건수의 로그값이다. <그림-7>의 산점도를 의하면 양 변수간의 관계가 선형적으로 음(-)의 관계를 보여주고 있다.

<그림-7> 종속변수와 독립변수의 산점도



종속변수와 독립변수 간의 상관관계 분석결과를 아래 <표-5>와 같이 보여주고 있다. 양 변수의 상관계수값은 -0.5664 로서, 선형적으로 음(-)의 관계가 있으며, 통계적으로 유의미하다.

<표-5> 독립변수와 종속변수의 상관관계 분석결과

변수명		부패수준	지역총생산 대비 정부지출
부패수준 (LOGCR)	Pearson 상관계수	1	-0.5664***
	유의확률(양쪽)		0
	N	145	145
지역총생산 대비 정부지출 (EXP_GRP)	Pearson 상관계수	-0.5664***	1
	유의확률(양쪽)	0	
	N	145	145

***p<0.01 에서 유의

또한 전체 모형을 대상으로 분석하기 전에 지역총생산 대비 정부지출변수와 부패수준간의 단순회귀분석을 수행하였다. 먼저 통제없이 양 변수간에 어떠한 관계를 가지고 있는지를 먼저 살펴보고자 한다. 아래 <표-6>과 같이 양 변수 간은 통계적으로 매우 유의미한 음(-)의 관계를 가지고 있다는 결과가 나타났다.

<표-6> 전체 정부규모와 부패수준의 단순 회귀분석 결과

종속변수	R ²	자유도	F 값	유의확률(Sig)	coef.	S.E.
부패수준	0.321	144	67.56	0.000	-4.923***	0.599
Observations	145					

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

4. 표준화 계수 추정결과

독립변수와 종속변수의 구성 단위가 많이 다르기 때문에 모형의 결과에 영향을 미칠 수 있으므로 전반적 정부규모 모형과 세부적인 정부규모의 구성모형을 의해 표준화 계수를 측정하여 <표-7>과 같이 제시하고 있다.

<표-7> 표준화 계수 추정결과

Variables	부패수준(LOGCR)			
	전반적 정부규모 모형		세부적인 정부규모의 구성 모형	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
지역 총생산 대비 지방정부 총지출 (EXP_GRP)	-0.182**	(-2.69)		
정부 총지출 대비 일반행정 지출비중 (ADM_EXP)			0.222**	-3.07
정부 총지출 대비 공공안전 지출비중 (SEC_EXP)			-0.144*	(-2.28)
정부 총지출 대비 교육과학문화 지출비중 (ETM_EXP)			-0.199	(-1.54)
정부 총지출 대비 복지지출 비중 (WEL_EXP)			-0.069	(-1.02)
정부 총지출 대비 교통운수 지출비중 (TRAN_EXP)			0.132*	-2.41
로그 뉴스발행량 (LOGNEWS)	0.860***	-11.05	1.044***	-14.88
로그 1 인당 지역총생산 (LOGGPC)	-0.315***	(-5.65)	-0.229**	-2.85
6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 (EDU)	-0.221***	(-4.07)	-0.11	(-1.87)

65 세이상 인구 비중 (AGE)	-0.143* (-2.41)	-0.178** (-2.87)
실업률 (UNEMP)	0.332*** -5.75	0.338*** -5.47
취업자 인원수 대비 공직자 인원수 (PUB_EMP)	-0.101 (-1.82)	-0.167** (-2.63)
Observations	145	145

Standardized beta coefficients; t statistics in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

제 2 절 회귀분석 결과

1. 전반적 정부규모 모형 회귀분석 결과

전반적 정부규모 모형에 대한 Pooled OLS 회귀분석의 분석결과는 <표-8>와 같이 제시하고 있다. 전반적 정부규모 모형에 대한 분석은 두 가지 모델로 나누었다. 모델 A 는 순수 Pooled OLS 분석방법을 사용한다. 하지만 Pooled OLS 은 변수간의 개별적인 특성을 통제하지 못하는 단점이 있다. 이를 통제하기 위해 모델 B 는 29 개 성(省)으로 cluster 처리하여 나오는 표준편차로 모형을 조정하고 년도별 더미변수를 추가하여 패널모형과 같은 통제방법을 낼 수 있도록 하였다. 모델 B 의 시간 더미변수의 기준은 2007 년으로 설정하였다.

<표-8>의 결과를 보면 모델 A 의 R^2 값은 0.751 로 나오며 모델 B 의 R^2 값은 0.807 로 나온다. 따라서 전반적 정부규모 모형의 두 가지 모델의 변수 설명력은 모두 75%로 높게 나타났다. 이로 인해 전체 정부규모 모형의 적합도가 높다고 할 수는 없지만 이 모형에 있는 종속변수가 75%에 해당하는 변화를 설명할 수 있다. 그리고 inflation

factors 측정방법을 통하여 공선성을 검증한 결과의 최대 inflation 수치는 3.34 이며 최저의 inflation 수치는 1.62 로 측정되었다. 또한 평균적인 결과는 2.10 로 나왔으므로 전반적 정부규모 모형에는 심각한 공선성문제가 없다는 것으로 판단된다.

두 가지 모델의 결과를 동시에 살펴보면, 우선 모든 모델에서의 모든 변수의 결과는 서로 일치한 부호로 도출되었다. 또한 독립변수인 지역총생산 대비 지방정부 총지출(EXP_GRP)은 종속변수 부패수준과 통계적으로 매우 유의미하한 음(-)의 관계로 나온다. 모델 A 의 결과를 보면 독립변수와 통제변수가 모두 부패와 통계적으로 의미 있는 결과가 나온다. 하지만 모델 B 에서 cluster 처리를 하고 시간더미를 추가한 후에 모든 모델에는 공통적으로 통계상 의미 있는 결과가 나온 변수는 로그 1 인당 지역총생산, 로그 뉴스발행량과 실업률 변수뿐이다. 그 중에도 로그 1 인당 지역총생산은 부패와 음(-)의 관계가 있다는 것으로 나오며 로그 뉴스발행량과 실업률 변수는 부패와 양(+)의 관계로 나온다.

또한 모델 B 에서는 2007 년을 기준으로 하여 시간더미를 추가한 결과 각 년도별 더미변수가 모두 의미 있는 결과가 나온다. 즉, 전반적 정부규모 모형은 시간 효과의 영향을 받는 것을 의미한다. 따라서 전반적 정부규모 모형의 회귀분석 결과는 모델 B 의 결과로 정리하는 것이 더 타당한 것으로 판단된다.

다시 모델 B 의 결과를 자세히 살펴보고자 한다. 우선 독립변수의 결과를 보면 지역총생산 대비 지방정부 총지출은 부패수준과 음(-)의 관계가 있는 것으로 나온다. 따라서 전반적 정부규모 모형의 결론이 정부규모가 커질수록 부패수준이 줄어드는 것을 나타내고 있다.

그리고 통제변수의 결과를 검토해 보면, 언론자유도를 측정하는 로그 뉴스발행량 변수는 부패와 양(+)의 결과가 나오므로 언론자유도가 높을수록 부패수준이 높아진다는 것을 의미한다. 이것은 선행연구와 동일하지 않는 결과로 나온다. 이러한 결과가 나온 이유를 중국의 실제 상황과 맞게 검토하여야 한다. 한편으로 중국 언론자유도의 제고는 제도로 그의 정부를 감시하는 기능을 수행하면 보도를 통해 숨어있는 부패사건을 밝힘으로 부패사건수를 올릴 수 있다. 또 한편으로 언론은 그의 기능을 다른 용도를

실행하여 새로운 행태의 ‘매체 부패’를 저지를 수 있다. 중국의 매체사업은 국민들에게 소식을 알려주는 도구로서 아주 강한 발언권을 가지고 있다. 錢賢鑫과 郭佳(2012)의 연구에 의하면 중국의 출판사, 방송국 등의 매체들은 대부분 정부에 속해 있거나 정부의 통제 하에 있다. 이로 인해 국민들은 이들을 정부의 대변인으로 보고 있지만, 사실 이들의 운영은 정부가 지원하지 않는다. 따라서 집단의 운영을 유지하기 위해 경제적인 수입을 증가시켜야 하는데, 이를 위해 이익단체와 밀접한 관계를 유지하게 된다. 매체를 통해 개인이익을 실현하기 위해 매체와 이익단체 간의 지대추구 행위가 발생할 수 있다고 이들의 논문에서 주장되었다. 이는 주로 이익단체의 요구에 따라 현실과 맞지 않는 기사를 기재하거나 이익단체한테 자금을 받을 수 못하면 기사를 보도하지 않거나 보도를 미루는 등의 수단을 사용하여 부패행위를 일삼았다. 중국의 매체사업에 대한 규제는 아직 불완전하므로 매체부패는 중국 부패의 새로운 수단으로 나타났다.

로그 1 인당 지역총생산은 본 연구에서 경제수준을 측정하는 변수이다. 결과를 보면 경제수준이 높을 수록 부패수준이 떨어진다는 것으로 나타났다. 이 결과는 선행연구의 결론과 일치한다. 경제의 발전은 국가의 민주화정도를 추동함으로써 부패수준을 줄이는 효과를 가져올 수 있다. 또한 경제수준의 제고는 시장의 경쟁을 추진함으로써 시장의 독점문제를 어느정도 줄일 수 있다. 이로 인해 독점부문에서 발생하는, 특히 공기업에서 발생하는 공직자의 부패문제가 개선될 수 있다. 그리고 경제의 발전에 따라 국내시장에서 국제시장으로 나가, 국가의 무역통상도도 같이 늘어날 수 있다. 무역의 개방으로 인해 시장은 국내와 국제적인 무역규칙을 동시에 준수하여야 되며 시장거래의 투명성을 제고할 수 있다.

전세계 대부분 국가와 같이, 인구가 가장 많은 중국에서도 실업 및 취업에 관한 문제가 심하다. 매년마다 졸업생들은 일자리를 찾기 위해 인맥을 비롯한 모든 방법 및 수단을 도모한다. 이로 인해 매관매직(賣官賣職) 많이 일어난다. 일찍이 언급한 ‘관씨(關係)’를 이용해 같이 경쟁을 하는 후보자를 제치고 취직에 성공한다. 또한 실업률이 높아지면 수입 불평등 문제를 유발할 수 있다. 이로 인해 빈부격차가 심해지면서 부유한 사람이 더 부유해지고 가난한 사람은 더욱 가난해지는 악순환이 일어난다. 이것은

소득분배 문제를 일으킨다. 대부분의 소득은 소수자에게 소유되고 시장의 독점 문제를 발생시키며 부패를 심화시킨다.

<표-8> 전반적 정부규모 모형 Pooled OLS 추정결과

Variables	부패수준 (LOGCR)			
	모델 A		모델 B	
	(Pooled OLS)		(Cluster-Time Model)	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
지역총생산 대비 정부지출 (EXP_GRP)	-1.589***	-0.591	-3.772***	-1.109
언론자유 정도 (LOGNEWS)	0.620***	-0.0561	0.541***	-0.116
로그 1 인당 지역총생산 (LOGGPC)	-0.447***	-0.0792	-0.878***	-0.185
6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 (EDU)	-2.949***	-0.724	-1.14	-0.912
65 세이상 인구 비중 (AGE)	-6.418**	-2.66	-3.439	-3.38
실업률 (UNEMP)	40.74***	-7.083	36.06***	-12.62
취업자 인원수 대비 공직자 인원수 (PUB_EMP)	-12.53*	-6.899	-1.329	-11.37
2008 년			0.211**	-0.0507
2009 년			0.419***	-0.0797
2010 년			0.603***	-0.116
2011 년			0.756***	-0.167

Intercept	-1.571 -1.496	4.045 -3.504
Observations	145	145
R-squared	0.751	0.807

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2. 세부적인 정부규모의 구성 모형 회귀분석 결과

세부적인 정부규모의 구성 모형에 대한 회귀분석 결과는 <표-9>과 같이 제시하고 있다. 세부적인 정부규모의 구성 모형은 전반적 정부규모 모형과 같이 모델 A 와 모델 B 를 사용하였다.

우선 세부적인 정부규모의 구성 모형을 측정하는 두 가지 모델의 결과를 동시에 살펴보고자 한다. <표-9>에는 각 변수의 부호가 서로 일치하며 통제변수의 결과는 전반적 정부규모 모형과 일치한 방향의 영향이 나온다. 모델 A 의 R^2 값은 0.769 로 나오며 모델 B 의 R^2 값은 0.789 로 나온다. 세부적인 정부규모의 구성 모형의 inflation factor test 를 검증한 결과는 최고 3.71, 최저 1.72 로 나오며 평균적으로 2.58 로 나온다. 이에, 세부적인 정부규모의 구성 모형은 심한 공선성 문제가 없다는 것으로 볼 수 있다.

두 가지 모델에서 모두 통계적으로 부패수준과 의미 있는 관계로 나오는 독립변수는 정부 총지출 대비 일반행정 지출비중이다. 이는 부패수준과 통계적으로 의미 있는 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 이 결과는 본 논문의 가설과 같다. 또한 통제변수 중에는 전체 정부규모 모형과 같이 로그 뉴스발행량, 로그 1 인당 지역총생산과 실업률 변수는 부패수준과 통계적으로 의미있는 결과로 나온다.

모델 A 의 결과만 고려하자면, 독립변수 중에는 정부 총지출 대비 일반행정 및 교통운수 지출비중은 부패수준과 양(+)의 관계가 있다는 것으로 나오고 정부 총지출 대비 공공안전 지출비중은 부패수준과 음(-)의

관계로 나온다. 통제변수도 모두 부패수준과 통계적으로 의미 있는 관계가 있는 결론이 나온다. 하지만 cluster 처리하고 년도별 시간더미변수를 추가한 후에 모델 B 의 결과를 보면 공공안전 지출비중 및 교통운수 지출비중의 효과를 유지하지 않았다. 통제변수 중에도 뉴스발행량, 1인당 지역총생산과 실업률 변수만 통계적으로 의미 있는 결과를 유지한다.

또한 모델 B 에서는 2007 년을 기준으로 한 시간더미를 추가한 것에 대한 결과로 각 년도별 더미변수가 모두 의미 있는 것으로 나타났다. 즉, 세부적인 정부규모의 구성 모형은 시간 효과의 영향을 받는 것으로 보여졌다. 따라서 세부적인 정부규모의 구성 모형의 회귀분석 결과도 전체 정부규모 모형과 같이 모델 B 의 결과를 최종결과로 정리하여 분석할 것이다.

<표-9> 세부적인 정부규모의 구성 모형 Pooled OLS 추정결과

Variables	부패 수준(LOGCR)			
	모델 A (Pooled OLS)		모델 B (Cluster-Time Model)	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
정부 총지출 대비 일반행정 지출비중 (ADM_EXP)	4.783***	-1.56	7.134**	-3.104
정부 총지출 대비 공공안전 지출비중 (SEC_EXP)	-8.385**	-3.67	-3.84	-5.896
정부 총지출 대비 교육과학문화 지출비중 (ETM_EXP)	-3.07	-1.996	-2.084	-2.996
정부 총지출 대비 복지지출 비중 (WEL_EXP)	-1.457	-1.431	-1.532	-2.25
정부 총지출 대비 교통운수 지출비중 (TRAN_EXP)	3.983**	-1.653	0.788	-3.009

로그 뉴스발행량 (LOGNEWS)	0.753*** -0.0506	0.705*** -0.0937
로그 1 인당 지역총생산 (LOGGPC)	-0.324*** -0.114	-0.452* -0.248
6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 (EDU)	-1.475* -0.788	-1.103 -1.232
65 세이상 인구 비중 (AGE)	-7.973*** -2.779	-4.326 -3.74
실업률 (UNEMP)	41.47*** -7.585	43.30*** -10.92
취업자 인원수 대비 공직자 인원수 (PUB_EMP)	-20.67*** -7.856	-11.57 -11.45
2008 년		0.180* -0.0752
2009 년		0.386** -0.173
2010 년		0.546** -0.256
2011 년		0.604* -0.404
CONSTANT	-5.086*** -1.361	-4.388** -2.005
Observations	145	145
R-squared	0.769	0.789

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

모델 B 의 결과를 보면, 독립변수 중에는 일반행정 지출비중 변수만 부패수준과 통계적으로 의미 있는 양(+)의 결과가 나온다. 이 결과는 본 연구의 가설과 일치한다. 즉, 일반행정 지출은 지역 총생산에 차지하는 비중이 늘어날 수록 부패수준이 높아진다는 것이 나타났다. 통제변수의

결과는 전체 정부규모 모형과 일치하여 로그 뉴스발행량, 로그 1 인당 지역총생산과 실업률만 유의한 것으로 나타났다.

전반적 정부규모 모형과 세부적인 정부규모의 구성 모형의 결론을 종합적으로 보면, 정부지출이 커질 수록 부패수준을 감소하지만 그중에는 일반행정 지출비중이 커지면 부패수준이 같이 높아지는 것으로 나타났다. 즉, 전반적인 지출의 증가는 부패통제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만 세부적인 지출비중을 고찰할 때 일반행정 지출의 증가는 부패수준을 제고시키는 효과가 있다는 것을 주의하여야 한다. 이로 인해 지방정부 지출은 전반적인 감소하는 것보다 세부적인 지출의 구성에 대해 완전시키는 것은 부패의 통제에 있어 더 효율적이라고 볼 수 있다.

3. 지역 더미변수가 추가된 회귀분석 결과

앞에서 언급한 바와 같이, 중국의 영토가 크기 때문에 지역마다 특정한 지역특성이 많이 다를 수 있다. 이로 인해, 본 논문에서는 지역의 경제적인 특성을 통제하기 위해 AREA 지리적인 더미변수를 추가하여 <표-10>와 같이 제시하고자 한다. AREA 더미변수는 중국을 세 부분 (동부지역/중부지역/서부지역) 으로 나누어 서부지역을 기준으로 설정하였다. 이 모형은 전체 정부규모 모형 및 세부적인 정부규모의 구성 모형을 바탕으로 지리적인 더미변수 및 년도별 시간더미 변수를 추가한 것이다. 즉, 이 모형은 시간과 지리 더미변수를 모두 가지고 있다. 혼동하지 않게 설명하기 위해 <표-10>에서 모형(1)은 전반적 정부규모 모형을 측정하는 결과이며 모형(2)는 세부적인 정부규모의 구성 모형을 측정하는 것으로 설정하였다.

우선 모형(1)의 결과를 살펴보면, 독립변수인 지역 총생산 대비 지방정부 총지출은 부패수준과 통계적으로 의미 있는 음(-)의 관계를 가지고 있다는 것으로 나타났다. 이 결과는 앞에 전체 정부규모 모형을 측정하는 모형 A 와 모형 B 의 최종결과와 일치한 방향으로 나온다. 시간 더미변수는 모두 의미 있는 양(+)의 결과로 나온다. 그리고 지리적인 더미변수의 결과를 보면, 모형(1)에는 모두 의미 있는 음(-)의 관계가 있다는 것으로 나타났다.

통제변수 중에는 로그 뉴스발행량과 실업률은 부패수준과 양(+)의 결과로 나오며 로그 1 인당 지역총생산과 65 세이상 인구비중은 부패수준과 음(-)의 관계가 있는 것으로 나온다.²³ 1978 년에 중국 국무원 반포된 퇴직연령에 관련된 규정²⁴에 따라 남자의 퇴직연령은 50 세부터 60 세까지이며 여자는 40 세부터 50 세까지이다. 또한 공무원 제도²⁵에 따라 현(縣)급 이하의 공무원은 남자 60 세, 여자 55 세이다. 하지만 실제로 보면, 고위직 공무원의 퇴직연령이 공무원 제도에서 규정된 연령보다 늦게 퇴직하는 사람이 많다. 본 논문에서는 평균적인 퇴직 연령은 65 세로 설정하여 65 세이상 인구비중을 증가하면 지금 경제활동을 많이 참여하는 대상은 주로 신세대라고 볼 수 있다. 이들은 진보적인 사상을 가지고 있으며 사회 및 정부의 활동을 감시하는 주체가 된다. 이로 인해 65 세이상의 노인의 인구 차지 비중이 늘어나면서 사회활동을 참여하는 주체가 젊은 세대로 바뀌며 새로운 감시체제를 형성하고 부패수준을 감소할 수 있다.

²³ 로그 뉴스발행량, 실업률 및 로그 1 인당 지역총생산 변수의 결과는 앞과 일치하여 다시 설명하지 않다. 여기서 앞에 영향 효과를 나오지 않는 65 세이상 인구비중 변수의 결과만에 대해 설명한다.

²⁴ <http://www.bjld.gov.cn/LDJAPP/search/fgdetail.jsp?no=207>

²⁵ http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-06/21/content_8249.htm

<표-10> 지역 더미변수가 추가된 최소자승법(OLS) 추정결과

Variables	부패수준 (LOGCR)			
	모델 (1)		모델 (2)	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
지역 총생산 대비 지방정부 총지출 (EXP_GRP)	-4.284***	-0.661		
정부 총지출 대비 일반행정 지출비중 (ADM_EXP)			7.263***	-1.67
정부 총지출 대비 공공안전 지출비중 (SEC_EXP)			-0.49	-4.089
정부 총지출 대비 교육과학문화 지출비중 (ETM_EXP)			-0.948	-2.011
정부 총지출 대비 복지지출 비중 (WEL_EXP)			-1.064	-1.42
정부 총지출 대비 교통운수 지출비중 (TRAN_EXP)			0.154	-2.214
로그 뉴스발행량 (LOGNEWS)	0.569***	- 0.0519	0.681***	-0.056
로그 1 인당 지역총생산 (LOGGPC)	-0.742***	-0.127	-0.260*	-0.145
6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 (EDU)	-1.034	-0.81	-1.209	-0.894
65 세이상 인구 비중 (AGE)	-4.380*	-2.45	-3.338	-3.009
실업률 (UNEMP)	32.85***	-6.612	40.32***	-7.516
취업자 인원수 대비 공직자 인원수 (PUB_EMP)	-3.708	-6.764	-14.59*	-8.052

동부지역	-0.385**	-0.109	-0.296**	-0.126
중부지역	-0.199**	-0.0882	-0.0195	-0.0939
2008 년	0.194**	0.0891	0.169*	0.0984
2009 년	0.406***	0.0977	0.405***	-0.141
2010 년	0.554***	-0.112	0.549***	-0.156
2011 년	0.688***	-0.15	0.594**	-0.23
CONSTANT	2.449	-1.681	-6.166***	-1.632
Observations	145		145	
R-squared	0.822		0.799	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

그 다음에는 모델(2)의 결과를 살펴보고자 한다. 우선 독립변수의 결과를 보면 일반행정 지출비중만 통계적으로 의미 있는 결과가 나온다. 즉, 지방정부 총지출 대비 일반행정 지출비중이 커질 수록 부패수준이 높아진다는 것을 의미한다. 이 결과는 앞에 세부적인 정부규모의 구성 모형의 최종결론과 일치하다. 시간 더미변수는 모두 의미 있는 양(+)의 결과로 나오며 지리적인 더미변수는 동부지역만 통계적으로 의미 있는 음(-)의 영향을 미친다. 통제변수의 결과는 모델(1)과 일치한다. 즉, 로그 뉴스발행량과 실업률은 부패수준과 양(+)의 결과로 나오며 로그 1 인당 지역총생산과 취업자 인원수 대비 공직자 비중은 부패수준과 음(-)의

관계가 있는 것으로 나온다. 취업자 인원수 대비 공직자 비중은 국유화 정도를 측정하는 변수이다. 여기서 국유화 정도가 낮으면 민영화 정도가 높아지는 것이며 부패수준이 높아진다는 것을 의미한다. 郝雨凡(2003)의 연구를 의하면 민영화 과정에서 새로운 형식의 부패가 생길 수 있으며 선진국에서 적용할 수 있지만 관료체제가 아직 완성되지 않은 개발도산국가에서 사용하면 오히려 역효과를 가져올 수 있다고 밝혔다.

종합적으로 지역특성을 추가한 후의 결과를 검토하고자 한다. 지역에 따라 구체적으로 분석하면 전반적인 정부지출을 고려할 때 동부지역 및 중부지역의 지역총생산 대비 지방정부 지출비중이 증가할수록 부패수준이 낮아진다. 서부지역은 참고그룹(reference group)으로 직관적으로 결과를 볼 수 없지만 다른 지역의 coefficients 를 활용하여 계산한 결과 부패수준과 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 중국 국내에서 동부지역 및 중부지역의 정부규모가 클 수록 부패수준이 낮아지지만 서부지역에는 정부규모가 클 수록 부패수준을 감소할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 각 기능별 지출비중을 분석할 때, 동부지역만 의미 있는 음(-)의 결과를 유지한다.

이러한 결과는 중국의 세 부분으로 나뉜 경제지역의 본토적인 특성에 관련돼 있다. 중국의 동부지역은 바다와 가까워 항구가 많고 무역 및 사회개방 정도가 다른 지역보다 높으며 사법적인 규제와 집행효과가 뛰어나다. 중부지역은 가스 및 석탄 자원이 풍부하여 농업이 발달했으며 인구밀도가 높다. 하지만 지리적인 위치로 인해 중국의 내륙에 있어 동부지역보다 개방정도가 낮지만 서부지역보다는 높다. 그리고 서부지역은 자연환경이 상대적으로 열악하고 외진 위치에 있으므로 시장개방 정도가 세 지역 중에는 가장 낮다. 또한 서부지역의 12 개 성(省) 중에는 5 개의 소속민족 자치구역이 있으며 서부지역 면적의 절반에 차지한다. 이로 인해 서부지역을 검토할 때 자치구의 정치적인 특성도 함께 고려해야 한다. 중국의 자치구역은 민족특성이 강하기 때문에 언어 및 문화의 독립성을 가지고 있다. 중앙정부가 이러한 특성을 지키기 위하여 다른 지역보다 보조금 등을 많이 지원해준다. 하지만 서부지역 지방정부 지출의 실제 투입

및 출처에 대한 규제가 다른 지역보다 부족하다. 이로 인해 서부지역의 정부규모가 부패수준과 양(+)의 관계가 있다는 결과로 나온다.

4. 내생성문제에 대한 해결방안

정부규모와 부패의 관계에 대한 연구결과는 아직 학술계에서 통일되지 않고 있다. 정부규모가 부패에 영향을 미치는지 부패로 인해 정부규모가 변화를 시작하는지에 대해 토론이 여전히 진행되고 있다. 선행연구를 보면 주로 도구변수를 활용하여 내생성문제를 통제하고 있다. 하지만 어떠한 도구변수가 연구에 적당한지 아직 기준을 세우지 못하고 있다.²⁶ 이러한 논란이 존재하기 때문에 본 연구에서는 내생성문제를 통제하기 위해 다른 각도에서 접근하여 시도하고자 한다.

앞에 절에서 활용하는 모형은 내생성 문제가 있을 수 있으므로 본 절에서는 정부규모와 부패의 관계에 있는 역인과 문제를 통제하기 위해 시도할 것이다. 전체 정부규모 모형과 세부적인 정부규모의 구성모형의 독립변수를 1 년의 시차를 lag 하는 lag 모델을 추가한다. Lag 모델의 다른 종속변수 및 통제변수가 전반적 정부규모 모형과 세부적인 정부규모의 구성모형의 설정과 똑같이 활용하여 Pooled OLS 회귀분석을 진행한다. 독립변수는 1 년의 시차를 두고 나서 부패수준의 데이터보다 1 년 일찍의 값이다. 부패수준을 측정하는 부패 사건수가 전년도에 이미 사용된 정부지출에 대해 영향을 미칠 수가 없으므로, 이 lag 모델에는 역인과 문제가 없다고 할 수 있다.

<표-11>의 결과를 보면 lag 모델(1) 중에 독립변수와 부패수준과 통계적으로 의미 있는 음(-)의 관계가 있다는 것으로 나오며 lag 모델(2) 중에는 일반행정 지출비중 및 교통운수 지출비중은 부패수준과 양(+)의 관계로 나온다. Lag 모델의 모든 변수의 부호가 비 lag 모델과 일치한

²⁶ Bound(1995)의 연구에서 도구변수법으로 내생성문제를 통제할 때 도구변수의 선택에 있어 문제가 있다. 대부분 도구변수는 내생성 문제가 있는 변수와 약한 상관성을 가질 때가 많다. 그는 이러한 도구변수로 분석을 진행하면 더 큰 오차를 생길 수 있다는 문제를 언급하였다.

방향으로 나온다. 따라서 lag 모델은 전반적 정부규모 모형 및 세부적인 정부규모의 구성모형의 결과와 일관성 있는 결과가 나온다

<표-11> 1 년 시차 lag 모델 회귀분석 추정결과

Variables	부패수준 (LOGCR)			
	Lag 전체 정부규모 모형 (1)		Lag 세부적인 정부규모의 구성모형 (2)	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
지역 총생산 대비 지방정부 총지출 (LAGEXP_GRP)	-2.232***	-0.722		
정부 총지출 대비 일반행정 지출비중 (LAGADM_EXP)			4.477**	-1.734
정부 총지출 대비 공공안전 지출비중 (LAGSEC_EXP)			-6.848	-4.348
정부 총지출 대비 교육과학문화 지출비중 (LAGETM_EXP)			-1.815	-2.386
정부 총지출 대비 복지지출 비중 (LAGWEL_EXP)			0.21	-1.612
정부 총지출 대비 교통운수 지출비중 (LAGTRAN_EXP)			4.294*	-2.383
로그 뉴스발행량 (LOGNEWS)	0.592***	-0.0623	0.710***	-0.0576
로그 1 인당 지역총생산 (LOGGPC)	-0.583***	-0.0934	-0.319**	-0.132
6 세 그리고 6 세이상 인구 대비 전문대학 및 이상의 학력을 취득한 자 비중 (EDU)	-2.386***	-0.779	-1.694**	-0.818
65 세이상 인구 비중 (AGE)	-6.792**	-2.917	-6.886**	-3.304

실업률 (UNEMP)	38.37*** -7.721	38.85*** -8.516
취업자 인원수 대비 공직자 인원수 (PUB_EMP)	-10.57 -7.596	-21.59** -8.947
Intercept	0.613 -1.722	-4.844*** -1.629
Observations	116	116
R-squared	0.749	0.751

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

5. 소결

본 장에서 Pooled OLS 회귀분석을 통해 정부규모가 부패수준에 미치는 영향을 분석하였다. 먼저 전반적 정부규모 모형으로 분석한 결과는 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아진다는 것으로 나타났다. 세부적인 정부규모의 구성모형으로 진행된 결과는 지방정부 총지출 대비 일반행정 지출비중 및 교통운수 지출비중이 증가할 수록 부패수준이 높아지는 것으로 나오며 공공안전 지출비중이 증가할 수록 부패수준이 낮아진다는 결과로 나온다. 다음에는 cluster 처리하여 시간적인 더미변수를 추가된 후에 전반적 정부규모가 부패에 미치는 영향을 유지하지만 세부적인 정부규모 구성에는 일반행정 지출비중이 부패에 미치는 효과만 유지되었다. 그리고 지리적인 더미변수가 추가된 후에는 전반적 정부규모 모형의 결과를 의하면, 세 부분 지역 모두 부패에 유의미한 음(-)의 관계가 있다는 것으로 나타났다. 하지만 세부적인 정부규모의 구성모형으로 볼 때, 동부지역에서만 정부 총지출 대비 일반행정 지출비중은 부패에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나온다.

그리고 통제변수 중에는 모든 모형에서 부패수준과 통계적인 의미 있는 관계를 가지고 있는 변수는 로그 뉴스발행량, 로그 1 인당 지역총생산과

실업률이다. 언론자유 정도를 측정하는 로그 뉴스발행량과 실업률은 부패수준과 양(+)의 관계로 나왔으며 경제수준을 측정하는 로그 1 인당 지역총생산 변수는 부패수준과 음(-)의 관계를 가지고 있다는 결론이 나왔다.

제 5 장 결론

제 1 절 요약

본 연구는 중국의 29 개 성(省)을 대상으로 2007 년부터 2011 년까지 5 년간의 데이터를 활용하여 Pooled OLS 회귀분석 방법으로 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 본 연구는 전반적인 정부규모와 세부적인 정부규모의 구성에 대해 모두 고찰하기 위해 모형²⁷을 두 개로 나누어 검토하였다. 그리고 Pooled OLS 회귀분석 방법의 단점을 통제하기 위해 cluster 처리하여 년도별 시간 더미변수를 추가하였다. 또한 중국의 지역특성을 고려하여 동부지역, 중부지역 및 서부지역으로 29 개 성(省)을 세 부분으로 나누어 분석하였다. 마지막으로 정부규모와 부패의 내생성 문제를 통제하기 위해 lag 모델을 활용하여 시도하였다.

본 논문의 분석결과를 개괄적으로 정리하면 다음과 같다. 우선 Pooled OLS 의 단점을 통제하지 않는 단순모형 분석결과를 보면, 전반적인 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아진다는 결과가 나온다. 또한 세분적인 정부규모의 구성을 고려하였을 때 일반행정 지출 및 교통운수 지출의 비중이 커질 수록 부패수준이 높아지며 공공안전 지출의 비중이 커질 수록 부패수준이 떨어지는 것으로 나타났다. 하지만 cluster 처리하여 시간 더미변수를 추가한 후에 공공안전 지출비중 및 교통운수 지출비중의 효과를 유지하지 않았다. 전반적인 정부규모와 일반행정 지출비중 변수만 앞과 일치한 효과를 유지하였다.

그리고 다음으로 지역특성을 고려하였을 때도 전반적인 정부규모와 일반행정 지출비중 변수만 부패수준과 통계적으로 의미 있는 결과가 나온다²⁸. 이 영향은 동부지역에 속한 지방정부들에게만 모두 의미 있게

²⁷ 제 3 장 제 3 절에서 전체 정부규모 모형과 세부적인 정부규모의 구성모형을 제시하였다.

²⁸ 앞에 나온 결과와 일치한 방향으로 나온다. 즉, 전반적인 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아지며 지방정부 총지출 대비 일반행정 지출비중이 높아질 수록 부패수준도 높아진다는 결과이다.

나왔다. 중부지역에 있는 지방정부에게는 전반적인 정부규모가 부패수준에 대해 음(-)의 영향을 미치지만 세부적인 정부규모 구성을 분석하였을 때 의미 있는 결과가 나오지 않았다. 서부지역에 속한 지방정부들에게도 전반적인 정부규모만 부패수준과 양(+)의 관계가 있다는 결과가 나온다. 따라서 지역특성으로 인해 이 모형의 결과는 동부지역에서 가장 타당하다고 볼 수 있다.

마지막에는 내생성 문제를 통제하기 위해 설정된 lag 모형의 결과를 살펴보면, 역시 앞의 결과와 같이 전반적인 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아진다는 것으로 나타났다. 또한 세부적인 정부규모 구성을 분석하였 때, 지방정부 총지출 대비 일반행정 및 교통운수 지출비중이 높아질 수록 부패수준이 높아진다는 결과를 나온다.

따라서 모든 모형에서 전반적인 정부규모를 측정하는 지역총생산 대비 지방정부 총지출의 비중을 높아질 수록 부패수준이 낮아진다는 결과를 나타났다. 이 결과는 기존 연구 吳一平(2008), 郝雨凡(2003), La Porta 외(1999) 및 Fisman 과 Gatti(2002)의 이론들과 본 논문의 가설을 뒷받침한다. 또한지방정부 총지출 대비 일반행정 지출비중의 측정결과도 가설과 일치한 결과를 보인다.

제 2 절 시사점

지금까지 정부규모에 대한 연구는 주로 정부규모가 커지면 불필요한 인원이나 지출의 낭비로 인해 정부 업무 효율성이 낮아지고 부패의 지대추구 행위에 기회를 제공해준다는 것을 중심으로 연구해 왔다. 하지만 큰 정부가 무조건 부패문제를 악화시키는 것이 아니다. 본 연구는 이 점에서 출발하여 중국 현재 지방정부규모의 증가가 부패수준을 줄일 수 있다는 것을 실증으로 연구하고자 한다.

중국은 영토가 크고 인구가 많다. 이로 인해 정부규모가 과도하게 작으면 오히려 정부기능의 집행력에 있어 문제가 될 수 있다. 또한 평균적으로 중국의 지방정부 총지출은 지역총생산에 차지하는 비중은 20%보다 조금

넘게 나오지만 이는 중국보다 인구밀도 훨씬 낮은 스웨덴 등 스칸디나비아 국가의 50%를 넘게 나오는 정부지출 비중과 비교하면, 중국 정부는 큰정부라고 보는 것이 어렵다. 단지 국민들에게 잘 보이려고 정부규모를 줄이는 것은 공직자의 사기를 죽이며 업무 효율성이 떨어지는 역효과를 낼 수 있다. 또한 정부규모를 축소되어 원래 여러 부문의 협력으로 완성할 업무가 지금 하나의 부문의 결정에 달려 있으므로 부패행위가 일어날 가능성이 더욱더 크다.

지금 중국은 경제 및 사회발전의 전환기에 처해 있어서 시장의 운영은 아직 정부의 조절이 필요하다. 또한 국민들의 생활수준이 올라오면서 국민들은 정부에 대한 요구는 과거의 생계적인 요구에서 지금의 행복요구로 전환한다. 즉, 정부가 제공하는 공공서비스의 질을 요구하기 시작한다. 정부는 국민들의 요구를 반응하기 위해 지출을 많이 투입할 수밖에 없다. 그리고 정부지출은 실제 사용에 감시하는 체제를 운영하는 것도 엄청난 비용이 든다²⁹. 하나의 부패사건을 해결하기 위해 몇 년의 수사를 걸릴 수 있음으로 중국의 반부패 정책을 실시하기 위해 인력 및 재정지원이 많이 필요하다. 이러한 현실 상황을 고려하며 정부규모를 맹목적으로 감소시키는 것은 정부의 역할을 제대로 실행하지 못하도록 만들 수 있다.

본 연구는 방법론상으로 보면, 단순히 Pooled OLS 방법을 쓰는 것이 아니며 이 방법의 단점을 통제하기 위해 데이터에 cluster 처리를 진행하고 년도별 시간더미변수까지 추가하였다. 또한 정부규모와 부패의 관계에 관한 선행연구에서 독립변수와 종속변수의 역인과 관계를 통제하지 못하거나 아직 논란이 있는 도구변수를 사용하여 검증하는 것과 달리 lag 모델을 활용하였다.

본 연구에서는 최종적으로 선택된 모형은 lag 모형이다. 이 모형의 결과를 살펴보면, 중국 현재의 정부규모가 커질 수록 부패수준이 낮아지다는 것으로 나온다. 이 결과는 본 연구의 가설을 실증으로 입증해 주었다. 즉, 2007 년-2011 년의 데이터를 바탕으로 연구한 결과는 중국 현 단계의 전반적 정부규모를 감소시키는 것보다 증가시키는 것이 부패 통제에 있어서

²⁹ 李翔과 石曉梅 (2004)의 연구를 의하면, 2004 년까지 중국 반부패 기구의 전임인원 수 이미 33 만 명이 되며 전국 반부패의 겸직인원은 200 만 명을 넘었다.

효과적일 수 있다. 그리고 정부규모의 구성에 대한 분석결과를 살펴보면, 일반행정 지출비중과 교통운수 지출비중은 부패수준과 양(+)의 관계가 있다는 것으로 나온다. 따라서 전반적으로 정부규모를 증가하여 세부적으로 정부규모의 구성 중에는 일반행정 지출비중과 교통운수 지출비중을 줄여 다른 기능의 지출로 전이하면 부패수준을 줄인다는 것을 본 연구의 실증결과이다.

이 분석결과와 실제 정책적인 함의는 반부패 정책을 세울 때 정부규모를 줄이는 것을 중심으로 하는 것이 오히려 역효과를 낼 수 있다는 점을 주의하여야 한다. 또한 전반적인 정부규모를 감소하는 것보다 세부적인 정부규모의 구성을 최적화시키는 것이 더 중요하다.

제 3 절 한계점 및 향후 연구방향

본 연구는 disaggregate level 에서 출발하여 정부규모가 부패에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 제 3 장의 연구설계와 제 4 장의 실증분석 결과를 검토하여 본 논문의 한계점 및 향후 연구방향을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 본 논문의 연구대상의 범위는 데이터 수집의 제한이 있으므로 중국의 29 개 성(省)에 대해서만 연구를 진행하여 전국의 31 개 성(省)³⁰을 다 포함되지 못하였다. 또한 시간적인 범위로 보면, 본 논문에서 2007 년부터 2011 년까지 5 년만의 데이터를 이용하여 분석하였기 때문에 장기간의 효과를 검토하지 못하였다.

둘째, 변수 설정의 불완전성이다. 정부규모와 부패의 개념에 대해 아직 통일된 결론을 내지 못하는 채로 그의 측정에 대해서도 어려워진다. 또한 본 논문에서 종속변수 부패 사건수의 수집은 각 성(省)별 통계청 및 년도 업무보고서를 통해 진행한 관방의 결과이다. 하지만 각 성(省)별의 처벌척도가 집행하는 사람을 따라 차이가 있을 수 있다. 따라서

³⁰ 중국은 전체적으로 34 개 省이 있지만 “一國兩制(하나의 나라에 두 가지 정치 제도)”를 실시함으로써 중국 대륙지역의 정치체제와 완전 상이한 마카오와 홍콩을 제외한다.

A 성(省)에서 부패로 입안이 되지만 B 省에서는 입안을 진행하지 않을 수도 있다.

셋째, 본 연구는 통계적인 방법으로 정부규모가 커질 수록 부패수준을 낮아진다는 결과를 입증하였다. 하지만 개념인 프레임워크에 대한 구축이 부족하다.

마지막에 본 연구는 성(省)별 지방정부에 대한 연구를 진행하였다. 하지만 부패문제는 중앙정부에서 일어나면 더 큰 비용과 심각한 영향력이 있을 수 있다. 또한 중앙정부의 규모가 지방정부의 규모에 대해 영향을 미칠 수도 있고 지방정부간의 경쟁으로 인해 서로 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 향후 연구에는 이러한 점에서 출발하여 검토하는 것이 중국의 부패통제 정책에 있어 의미 있는 과제가 될 수 있는 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 김영문(2004): 중국현대화 과정에서 나타난 부패원인에 관한 연구, 대한정치학회보, 11 집 3 호, pp.1-30
- 高銘暄(2011): 중국 반부패 형사법치 현황 및 개혁중점문제 연구, 한국비교형사법학회, <비교형사법연구> 13 권 2 호, pp.491-503
- 금희연, 심명명, 강원택과 이진원(2004): 한중일 삼국의 관료 부패, 백의출판사, pp. 111-141
- 문지은(2008): 정부규모와 정부효과성간의 관계에 관한 연구, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문
- 閔振(1984): 정부규모론:이상과 실제, 국방대학교 안보문제연구소, <국방연구> 27 권 2 호, pp.357-376
- 이윤경과 문명재(2011): 한국 정부기관 규모와 공공기관 규모 간 상관성에 관한 탐색적 연구, 한국행정학회, <한국행정학회 춘계학술발표논문집>, 2001 권 0 호, pp.1-17
- 이종원과 김영세(2000): 부패의 경제, 해남출판사
- 윤영진, 김태룡 외(2002): 새 행정이론, 대영문화사, pp.184-238
- 조선일, 엄석진과 박상희(2006): 정부의 규모: 연구의 경향 및 주요 쟁점, 한국행정학회, <한국행정학회 하계학술발표논문집> 2006 권 0 호, pp.1-24
- 정용덕(2002): 현대 국가의 행정학, 법문사, pp.222-245
- 정정길(2011): 행정학의 새로운 이해, 대영출판사, pp.99-112, pp.429-466, pp.525
- 지승우(2004): 행정학 爭点, 卓月출판사, pp.30-52, pp.57-67, pp.123-128
- 진중순(2005): 정부인력규모의 국제비교분석, 한국행정연구원, pp.1-6
- 황진영(2006): 왜 부패한 국가는 작은 정부를 지향하는가? , 한국재정정책학회, <재정정책논집>, 제 8 집 1 호, pp.129-148

해외문헌

陳朗平과 趙麗(2009): 我國腐敗行爲的影響因素研究, 統計與決策, Vol.295, pp.92-94

郝雨凡(2003): “當代腐敗問題的理論分析與研究現狀”, 美國華裔科學家 科普文集: 社會與行爲科學, 清華大學出版社, Vol3, pp.82-98

李翔과 石曉梅(2004): 低成本反腐敗體系的構建, 甘肅行政學院學報, Vol52, pp.27-30

李雪勤(1997): 如何評價反腐敗鬭爭的成效, 紅旗文稿, No.1, pp.21-22

李彥(1998): 權力腐敗是依法治國的嚴重阻礙, 吉林省社會科學院, 社會科學戰線, vol 6, pp.250-256

錢賢鑫과 郭佳(2012): 媒体腐敗的權力尋租分析及防治, 当代社科視野, 2012(7-8), pp. 74-76

王邦佐 외(편저) (2000): 中國政党制度的社會形式分析, 上海人民出版社, pp.300-312

吳一平 (2008): 財政分權, 腐敗與治理, 經濟學, 2008(04), vol 7 No.3, pp.1045-1060

徐靜(2012): 政府公共支出構造對腐敗的影響效應分析, 中南財經政法大學學報, 2012(02), pp.15-21

周黎安과 陶婧(2009): 政府規模, 市場化與地方腐敗問題研究, 經濟研究, 2009(01), pp.57-69

北京師範大學政府管理研究院: 2013 年中國省級地方政府效率研究報告, 經濟管理出版社

中國檢察年鑒: 中國檢察出版社, 2003-2012

Aidt, T. S. (2009): Corruption, institutions, and economic development, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 25(2), pp.271-291

A.M. Wu, M. Lin(2012): Determinants of Government Size: Evidence from China, *Public Choice*, Vol 151, pp.255-270

Alan P.L. Liu(1983): The Politics of Corruption in the People' s Republic of China,*American Political Science Review*, Vol 77, pp.602–623

Bardhan, P. (1997): Corruption and development: a review of issues.*Political Corruption: Journal of Economic Literature*, Vol8, pp.1320–1346

Bayley D. H. (1966): The Effects of Corruption in a Developing Nation, *Political Research Quarterly*, Vol 19(4), pp.719–732

Billger, S. M., & Goel, R. K. (2009): Do existing corruption levels matter in controlling corruption?: Cross–country quantile regression estimates. *Journal of Development Economics*, 90(2), pp.299–305

Bound, John, David A. Jaeger, and Regina M. Baker: "Problems with instrumental variables estimation when the correlation between the instruments and the endogenous explanatory variable is weak", *Journal of the American statistical association* 90, no. 430 (1995), pp.443–450

Cole, M. A., Elliott, R. J. & Zhang, J. (2009): Corruption, governance and FDI location in China: A province–level analysis, *The Journal of Development Studies*, 45(9), pp.1494–1512

Fisman, Raymond, and Roberta Gatti (2002): "Decentralization and corruption: evidence across countries", *Journal of Public Economics* 83, no. 3, pp. 325–345

Friedrich C. J. (1989): The Pathology of Politics: Violence, Betray, Corruption, Sevrevy and Propaganda, Harper& Row, pp.127–141

Fuqian Fang(2007): The Growth and It' s Reason of China' s Government Size, *Academic Monthly*, Vol 39 No.10, pp.55–61

Goel, R. K., & Budak, J. (2006): Corruption in transition economies: effects of government size, country size and economic reforms, *Journal of Economics and Finance*, 30(2), pp.240–250

Goel, R. K. & Nelson, M. A. (1998): Corruption and government size: a disaggregated analysis, *Public Choice*, 97(1–2), pp.107–120

Gurgur, T., & Shah, A. (2005): *Localization and corruption: panacea or pandora's box?*, Vol. 3486, World Bank Publications

Heidenheimer, A. J., Johnston, M. & LeVine, V. T. (Eds.) (2009): Political corruption: A handbook, Transaction Publishers, pp.8–11

Jacob van Klaveren(1989): Corruption concepts in historical perspective, Political corruption: A handbook, pp.25–28

Kotera, G., Okada, K., & Samreth, S. (2012): Government size, democracy, and corruption: An empirical investigation, *Economic Modelling*, 29(6), pp.2340–2348

Ko K., & Weng C. (2011): Critical review of conceptual definitions of Chinese corruption: a formal-legal perspective, *Journal of Contemporary China*, Vol 20(70), pp.359–378

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999): The quality of government, *Journal of Law, Economics, and organization*, 15(1), pp.222–279

Leff, N. H.(1964): Economic Development Through Bureaucratic Corruption, *American behavioral scientist*, Vol 8(3), pp.8–14

Lessmann, C., & Markwardt, G. (2010): One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats, *World Development*, 38(4), pp.631–646

Leys, C. (1965): What is the problem about corruption, *Journal of modern African studies*, Vol 3(2), pp.215–230

Liu, J., & Lin, B. (2012): Government auditing and corruption control: Evidence from China' s provincial panel data, *China Journal of Accounting Research*, 5(2), pp. 163–186

Melanie Manion(2004) : Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong, Harvard University Press, pp.84

Mueller, D. C.& Murrell, P.(1986): Interest groups and the size of government, *Public Choice*, Vol 48(2),pp.125–145

Mungiu, A. (2006): Corruption: Diagnosis and treatment, *Journal of democracy*, Vol 17(3), pp.86–99

Nye J. S. (1967): Corruption and political development: a cost–benefit analysis, *The American Political Science Review*, pp.417–427

Paul C. Light(1999): The true size of government, Brookings Institution Press, pp.1–12

Rose-Ackerman, S. (1999): *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press

Stapenhurst F., Langseth P. (1997): The role of the public administration in fighting corruption, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 10(5), pp.311-330

Svensson, J. (2005): Eight questions about corruption, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol 19(3), pp.19-42

Ting Gong(1994): The politics of corruption in contemporary China: an analysis of policy outcomes, Praeger Publishers, pp.21

William Q. Judge, D. Brian McNatt, Weichu Xu(2011) : The antecedents and effects of national corruption: A meta-analysis , *Journal of World Business*, Vol 46, pp.93-103

Zhang Zengtian & Yang Hui(2013): The hotspots and Their Progress Trend in the Domestic Research of Corruption and Anti-corruption of China - Bibliometrics Analysis Based on the Core Journals of 1992-2011 in CNKI, *Academics*, Vol 179, No.4 Apr., pp.66-79

《國務院關於工人退休, 退職的暫行办法》:

<http://www.bjld.gov.cn/LDJAPP/search/fgdetail.jsp?no=207>

2011 년 CPI 점수 보고서:

<http://www.transparency.org/cpi2011/results>

Government at a Glance(2013): http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page1

「關於深化行政管理體制改革的意見」(2008):

http://www.gov.cn/jrzg/2008-03/04/content_909225.htm

中國統計年鑒: 中華人民共和國國家統計局, 2003-2012:

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>

「財政部關於印發政府收支分類改革方案的通知」(2006):

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2006/caizhengbuwengao20062/200805/t20080519_23693.html

中華人民共和國刑法:

<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3763/n493954/494322.html>

中華人民共和國憲法:

http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm

中華人民共和國公務員法:

http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-06/21/content_8249.htm

中國職務犯罪預防網: <http://www.yfw.com.cn/yfxc/yfzsxjt/>

Abstract

The Impacts of Government Size on Corruption

Su Fei

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Administration

Seoul National University

Govern the country and ensure the citizens' security and assurance of the basic needs is the fundamental duty of government. New Public Management theory enlightened us with a new direction of the study about government, which is related to the discussion of the government size, that we should pursuit a "small and efficient" government.

There is not yet an answer to the question of 'what is the appropriate size of an efficient government '. It is not appropriate to decide a 'one size' for all governments, due to the different political systems and situations across the world. This thesis focuses on the government size of the 31 provinces in China. Furthermore, the corruption issue in China is currently attracting a lot of attention from both the government and the citizens. This thesis reveals the effects of government size on corruption.

The government size can have a positive, negative or no effect on corruption. The independent variable is government size, which is measured by the ratio of

government expenditure to the total gross domestic product (GDP). The dependent variable is corruption, which is defined as the number of registered corruption cases. I used Pooled Ordinary Least Square (OLS) statistical method to analyze with two different models. The government size of the first model will be measured by the ratio of total government expenditure to the total GDP (total government size). The government size of the second model will be measured by the ratio of the different proportions of government expenditure to the gross regional product (GRP), based on the different purposes of spending.

First, I clustered the Pooled OLS method with cities and added time dummy variables. The results suggest that the total government size has a negative impact on corruption, and only the ratio of administration expenditure to GRP shows a statistic significant impact on corruption that is positive. Then I added the geographic dummy variables to control the different economic situations in different provinces. The results suggest that the total government size has a negative impact on corruption in all three areas. The ratio of administration expenditure to GRP shows a positive impact on corruption, but only in the east areas of China. At the end, I used a lagged version of the independent variables, which the data of the lagged variables are one year earlier than the data of the dependent variables, to build a lag model to control the auto-correlation problem. The results are as the same as in the previous model.

In conclusion, the results of this thesis suggest that the reduction of the total government size cannot solve the corruption problem in China, based on the data from 2007 to 2011. The aimless reduction of the government size may lead to low efficient and public service quality. The appropriate way to decrease the corruption is to optimize the proportion of the government expenditure and redistribute the spending to where it needs to be spent.

Keywords: government size, corruption, government expenditure, proportion of government expenditure, China

Student Number: 2012-24078